

# DISCURSOS SOCIALES SOBRE LA CONSTRUCCIÓN DEL PLAN DIRECTOR PARTICIPATIVO EN LA PERIFERIA METROPOLITANA DE RÍO DE JANEIRO-BRASIL

Resultado de investigación finalizada

GT 07: Desarrollo Territorial y Local: desigualdades y descentralización

ANDREIA PEREIRA DE MACEDO<sup>1</sup>

## Resumen

Analizamos discursos sociales derivados del proceso de elaboración de un plan director municipal estimulado por el gobierno federal brasileño y operado por la administración de una ciudad que paradójicamente presenta instrumentos de gestión urbana democrática y notables carencias de derechos urbano-sociales. A través de la observación participante, de entrevistas abiertas y de fuentes documentales, levantamos opiniones de los interlocutores de la investigación e identificamos acciones e interacciones manifiestas en el proceso problematizando sus potenciales democrático-participativos. Verificamos limitaciones asociadas a las relaciones políticas clientelares, a la disputa de distintos proyectos de ciudades y a las estrategias participativas adoptadas incapaces de establecer condiciones para una efectiva repartición del poder decisorio y una acción ciudadana permanente.

**Palabras claves:** gestión de ciudades, participación ciudadana y plan director urbano.

## Introducción

Nuestra comunicación analiza discursos sociales sobre la participación ciudadana institucionalizada para una gestión urbana democrática en Brasil, a través de la campaña nacional por el Plan Director Participativo cuyas bases de actuación se estructuraron a partir de 2003. Se trata de una reflexión que busca contribuir a la comprensión de las formas de participación ciudadana y de las acciones e interacciones que se producen en los recientes procesos de los planes directores de ciudades en el país.

El Plan Director es figura central de la investigación ya que tras ser rescatado por la Constitución Brasileña de 1988 y reglamentado por el Estatuto de la Ciudad (Ley 10.257/2001), se convirtió en requisito legal para los municipios con más de 20.000 habitantes, integrantes de áreas metropolitanas y de aglomeraciones urbanas, capaz de promover a la vez desarrollo urbano y justicia social. Sin embargo, reconocemos las ambigüedades del plan director como instrumento de políticas urbanas basado en el principio de la ciudad como un derecho de todos y en la participación en los procesos decisorios, principalmente si examinamos las periferias metropolitanas del país históricamente marcadas por una frágil ciudadanía y precarias condiciones de vida urbana.

Privilegiamos la participación suscitada en el municipio de Nova Iguaçu que compone el espacio periférico de la Región Metropolitana de Río de Janeiro [RMRJ]. Esta experiencia no resultó de una presión de agentes políticos u organizaciones locales para que se debatiera las políticas urbanas para la ciudad sino que de una acción coordinada por la Secretaria Nacional de Programas Urbanos [SNPU] del Ministerio de las Ciudades que presentaba el plan director como el principal instrumento articulador e integrador de políticas sectoriales. Fruto de esa acción fue la campaña nacional *Plano Diretor*

---

<sup>1</sup> Universidad Federal Rural de Río de Janeiro.

*Participativo: Cidade de Todos*, realizada por medio de apoyo técnico y financiero de actividades de sensibilización y capacitación de los municipios que deberían elaborar sus planes directores, conforme determina el Estatuto de la Ciudad<sup>2</sup>.

Para los propósitos del análisis consideramos dos cuestiones: la dimensión ideológica del plan director formalmente instituido como un poderoso instrumento político-urbanístico para la construcción de ciudades socialmente igualitarias y ambientalmente sostenibles; y las fronteras entre la participación como fruto de la iniciativa ciudadana y aquella institucionalizada, visto que nos interesa indagar qué acciones y reacciones la referida campaña ha provocado en los actores municipales.

En el caso del plan director participativo de Nova Iguaçu, identificamos hechos que hacen frente a la efectiva participación ciudadana en su elaboración: la morosa tramitación del proyecto-ley, encaminado al legislativo municipal en mayo de 2008 y aprobado en junio de 2011; la ausencia de tensiones locales observables respecto a una acción ciudadana permanente como garantía para la aprobación del contenido del proyecto-ley elaborado; y la reciente inactividad del Consejo Municipal de Política Urbana [CONPURB] principal canal institucional de participación de política urbana local.

Buscamos comprender los sentidos de prácticas y discursos derivados del proceso de elaboración de un plan director estimulado por el gobierno federal y movilizado por miembros de la administración de una ciudad dónde parte significativa de la población carece de derechos urbano-sociales y convive con el clientelismo político. Para alcanzarlo contextualizamos el proceso, levantamos estrategias y procedimientos de la experiencia y analizamos opiniones sobre las acciones e interacciones político-sociales percibidas por los interlocutores de la investigación.

Trazamos una metodología que concierne prácticas de observación participante y entrevistas abiertas con informaciones que caracterizan el municipio en su aspecto socio-territorial y fuentes documentales relativas a las acciones programadas para la construcción del plan. Nos apoyamos en el enfoque cualitativo en investigación social propuesto por Ibañez (1979), Alonso (1998), Ortí (1986) y Conde (2009) para los cuales los discursos producidos deben ser interpretados en función de las condiciones sociales de su producción y de sus productores. Así que, buscamos interpretar los sentidos atribuidos a la experiencia participativa desde el punto de vista de unos sujetos que integraron el consejo gestor instituido para llevar a cabo el proceso, compuesto de aproximadamente 138 miembros representantes de la administración, de la sociedad organizada y de la consultoría contratada para asesorarlo<sup>3</sup>.

Sobre la estructura del trabajo, inicialmente señalamos la trayectoria del planeamiento urbanístico brasileño y la apropiación diversa del concepto de participación ciudadana, así como los canales institucionales de participación en procesos de políticas urbanas. En seguida, contextualizamos el territorio municipal y la experiencia participativa investigada. Finalmente, analizamos los discursos sobre el proceso instituido para la construcción del plan director en cuestión problematizando sus potenciales democrático-participativos.

---

<sup>2</sup> La experiencia fue conducida en un contexto político en que la participación popular aparece como una palabra clave en los discursos del gobierno de Lula da Silva y del gobierno municipal de Lindberg Farias, miembro orgánico del Partido de los Trabajadores desde 2001 y afamado ex líder del movimiento estudiantil que integró la campaña de los “*caras pintadas*” en el proceso de destitución del presidente Collor de Mello en 1992.

<sup>3</sup> Realizamos entrevistas abiertas con agentes públicos y sociales entre los cuales cuatro asesores técnicos, un asesor de movilización social y dos representantes de entidades locales. Aunque no haya constituido un criterio para la investigación, la mayoría de los informantes eran titulados superiores, con formación en Arquitectura y Urbanismo, Ingeniería Civil, Geografía y Trabajo Social, unos con formación de post-grado en el campo de la Arquitectura y Urbanismo y especialistas en políticas urbanas.

## 1. La dimensión político-ideológica de la planificación urbana en Brasil

La trayectoria del planeamiento urbanístico brasileño revela concepciones, directrices e instrumentos que, en los distintos momentos históricos, encuadran la actuación del Estado sobre lo urbano en un modelo de ciudad. Revela además la distancia que separa los planes idealizados y la ejecución de sus propuestas para los problemas urbanos en el país.

La adaptación contradictoria de modelos de intervención urbana importados es un elemento común identificado por Ribeiro y Cardoso (1996), Leme, Fernandes y Filgueira (1999), Villaça (1999) y Vainer (2003). Concebidos en contextos socio-espaciales distintos, dichos modelos fueron manejados por el poder estatal de acuerdo con las fuerzas políticas y los intereses económicos dominantes en cada momento histórico.

Elaboramos a continuación un cuadro cronológico con las principales tendencias identificadas por los autores referidos. Concordamos con el supuesto de que los cambios de concepciones de ciudad, de nomenclaturas y metodologías de los principales instrumentos de intervención urbana operados por los actores estatales revelan el carácter ideológico que ha cumplido el planeamiento urbanístico brasileño cuyas estrategias discursivas se mantienen entre los interesados en ocultar las verdaderas intenciones de sus prácticas. Desde esa perspectiva, la oposición entre los principios de los proyectos de ciudades y el carácter contradictorio y excluyente del proceso de urbanización brasileño resaltan la importancia de ese debate para la comprensión de los referenciales y disputas que componen la reciente esfera participativa instituida por el plan director cuyo formato actual derivó de las tensiones urbano-sociales en el país.

**Cuadro 1: Concepciones, prácticas y modelos de planificación urbana en Brasil**

Períodos	Concepciones	Prácticas urbanas	Modelos
Últimas dos décadas del siglo XIX - 1930	La ciudad como lugar del desorden social y política, económicamente improductiva y del atraso nacional frente a la modernidad de las metrópolis ‘civilizadas’.	Planes de “ <i>melhoramentos</i> ” y embellecimiento localizados. Medidas sanitarias para el orden social.	Urbanismo de saneamiento, circulación y embellecimiento. Las intervenciones buscan una nueva imagen de ciudad y tienen como característica la no universalidad.
1930-1950	Génesis de la cuestión urbana. La ciudad eficiente pautada en la idea de caos urbano.	Planes de conjunto: embellecimiento, control sobre el uso del espacio y obras de infraestructura urbana.	Patrón higiénico-funcional de urbanismo. Surgimiento del Plan Director como “Plan-Discurso”.
1950-1964	Perspectiva moderna y urbano-industrial. La ciudad pautada por la racionalidad y la funcionalidad.	Planes de desarrollo. Brasilia: experiencia más acabada de las intervenciones pautadas en las funcionalidades	Coexistencia del patrón higiénico-funcional pautado por el funcionalismo de la ciudad-maquina.

		urbanas.	
1964-1985	La ciudad de los técnicos especialistas, los únicos capaces de resolver el caos urbano.	Planes de diagnósticos y soluciones técnicas para las ciudades. Planes locales de desarrollo integrado y Planes regionales.	Planeamiento tecnocrático-centralista e ideológico. Planeamiento racional-funcionalista. Difusión técnico-científica del Planeamiento urbano y del Plan Director como el guía de la acción pública.
1985-años de 1990	La ciudad como lugar de la política y de la lucha por la ciudadanía. La ciudad estratégica para el mercado mundial.	Planes urbanos sin mapas. Activismo social. Proyectos urbanos y <i>Marketing</i> de ciudad para la competitividad.	Crisis del planeamiento urbanístico tecnocrático y la búsqueda de una nueva matriz ideológica. Planificación urbana democrática y el Plan Director como el instrumento político-urbanístico de la acción pública y ciudadana. Planificación estratégica de ciudades.
2001-días actuales	La ciudad estratégica para el mercado mundial. La ciudad como lugar de la política y de lucha por la ciudadanía compartida.	Proyectos urbanos y <i>Marketing</i> de ciudad para la competitividad. Debate nacional sobre la ciudad brasileña.	Planificación estratégica de ciudades. Planificación urbana democrática y el Plan Director como el resultado de una lectura colectiva de la realidad municipal para directrices y objetivos políticos concertados.

Fuente: Elaboración propia con base en Ribeiro y Cardoso (1996); Leme et al (1999); Villaça (1999) y Vainer (2003).

## 2. La participación ciudadana: la difusión de un concepto en disputa

Duque Brasil y Carneiro (2011) destacan la dimensión societaria como elemento explicativo para la ampliación de la experiencia participativa brasileña y latinoamericana, señalando que en el periodo anterior a la redemocratización del sistema político brasileño ya se verificaban formas puntuales de participación y la formación de un tejido societario activo y diversificado. Por otra parte, la Constitución de 1988 no sólo marca formalmente el proceso de reconstrucción democrática en el país, sino que se expresa en la ampliación de formas y la institución de canales de participación en los procesos de políticas públicas.

En efecto, la búsqueda por la consolidación de las instituciones democráticas brasileñas estimuló la elaboración de instrumentos de política urbana que fomentan la participación en las decisiones públicas, entre los cuales está el plan director idealizado tras la aprobación del Estatuto de la Ciudad.

Dichos instrumentos resultaron de la descentralización del poder estatal que afianzó el protagonismo de los gobiernos municipales en la elaboración y ejecución de políticas, concurriendo para las propuestas de gestión participativa. Ahora bien, como sostiene Souza (2002), la descentralización es un proceso defendido por diferentes vertientes, como las que se restringen a cuestionar la centralización burocrática y las que enfatizan el empoderamiento de segmentos sociales y escalas territoriales apartados de las decisiones.

El concepto de participación también presenta variaciones de significados y prácticas lo que refuerza la necesidad de investigar los procesos participativos difundidos en el país y los proyectos y sentidos que los sustentan (Dagnino, 2004; Lüchmann, 2006). Teixeira (1997) analiza la participación en sus múltiples dimensiones y propone la redefinición del concepto por su contenido ideológico y apropiaciones diversas, ya que sus variadas formas de expresión podrían llevar a una distorsión de su carácter político. Para el autor, independiente de las formas por las cuales se reviste, la experiencia participativa orientada a la toma de decisión es un proceso complejo y contradictorio de relaciones de poder entre diferentes actores. Albuquerque (2004) combina con el autor al reconocer que a partir de la década de 1990 se generaliza el uso del término participación configurando una disputa entre actores sociales y políticos, organismos multilaterales, filantropía empresarial e instituciones académicas, motivo por el cual realiza una revisión de la construcción de conceptos y prácticas participativas en el país.

Duque Brasil (2004) plantea una definición de participación ciudadana que se asocia a las nociones de democracia participativa dando centralidad a la dimensión societaria. La autora se apoya en el concepto elaborado por Cunill-Grau (1997, p.64-81 apud Duque Brasil, 2004, p.37) para quién la participación ciudadana se refiere a la *“participação política, embora se afaste dela por pelo menos dois sentidos: abstrai tanto a participação em partidos políticos como a que o cidadão exerce quando elege representantes”*. Desde esa perspectiva, la participación ciudadana no se refiere al voto ni tampoco a la filiación partidaria sino que implica las múltiples relaciones de los actores sociales que ejercen influencia en las actividades públicas o decisorias con el fin de expresar intereses colectivos. La autora también se apoya en Teixeira (2000, p.46 apud Duque Brasil 2004, p.37), para quien la participación ciudadana debe ser entendida más allá de los espacios institucionales y del poder estatal visto que compone un *“processo complexo e contraditório de relação entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se definem pelo fortalecimento da sociedade civil através da atuação organizada de indivíduos, grupos e associações”*.

### **3. El contexto de la experiencia investigada: la reafirmación del Estatuto de la Ciudad**

El contexto investigado se enlaza a unos marcos institucionales tales como la aprobación del Estatuto de la Ciudad en 2001, la creación del Ministerio de las Ciudades y del Consejo Nacional de las Ciudades en 2003 y la iniciativa de convocar la Conferencia Nacional de las Ciudades que estimuló un espacio de debates para la Política Nacional de Desarrollo Urbano. En los últimos años se aprobaron marcos regulatorios para el saneamiento (Ley 11.445/2007), los residuos sólidos (Ley 12.305/2010), y la movilidad urbana (Ley 12.587/2012). Aunque no haya motivos para contestar el carácter innovador y los objetivos promisoros de dichos marcos, como lo señaló Goulart (2008) respecto al Estatuto de la Ciudad y a los procesos participativos de los planes directores, indagamos sobre la capacidad que tienen para promover un efectivo cambio en las prácticas de gestión urbana en el país.

Sin dejar de lado las desigualdades y conflictos socio-espaciales expresos en las ciudades brasileñas, Santos Junior, Silva y Sant'Ana (2011) reconocen el plan director como un instrumento clave para la garantía de una ciudad más justa y democrática. Los autores subrayan que la actuación del Ministerio de las Ciudades a partir de 2003 se asocia al reconocimiento oficial de la baja competencia de los municipios para afrontar los problemas urbanos, considerando oportuno el soporte del gobierno federal

y regional para que las ciudades tornen efectivas políticas urbanas consonantes con las determinaciones del Estatuto de la Ciudad<sup>4</sup>.

En efecto, la creación del Ministerio de las Ciudades aumentó la expectativa de cambio en la dirección de la política urbana nacional, con la convocatoria de la Conferencia Nacional de la Ciudad y las directrices del Consejo Nacional de las Ciudades en el sentido de cumplir lo que define y regula el Estatuto de la Ciudad. La campaña nacional para la elaboración de planes directores, iniciada en 2005, también posibilitó medios para una discusión ampliada de los problemas urbanos en el país.

Según el Ministerio de las Ciudades (2006), en su publicación sobre el *Plano Diretor Participativo*, se definieron tres ejes estructurales reconocidos como cuestiones comunes a las ciudades brasileñas: la inclusión territorial, es decir, el acceso a la tierra urbanizada y la regularización de áreas de ocupación popular; la justicia social, comprendida a partir de la justa distribución de costes y beneficios del desarrollo urbano; y la gestión democrática, por medio de instrumentos que aseguren la participación efectiva de los habitantes de la ciudad en las decisiones e implementaciones del plan director. La publicación informa que tras lanzar la campaña nacional se realizaron oficinas de capacitación de actores diversos para operar como agentes multiplicadores en casi todos los estados brasileños. Se formaron núcleos regionales que confeccionaron estrategias de sensibilización y capacitación con previsión de realización de actividades y de demanda de apoyo financiero al Ministerio de las Ciudades que definió criterios de selección de los municipios que demandaron recursos para el plan director.

La SNPU ha identificado las dificultades afrontadas en el curso de la referida campaña tales como el gran número de municipios para participar en tan poco tiempo; la ausencia de interés por parte de algunos municipios; las controversias que caracterizan el plan director participativo; la sobrecarga de los miembros de las campañas regionales; y el retraso en la llegada de los fondos. También ha reconocido que la calidad del plan director está asociada a la capacidad política de la sociedad y a las formas de participación que asume en cada ciudad.

Avritzer (2008) refuerza tales limitaciones cuando pone de relieve la importancia del contexto para la eficacia política de los procesos participativos. El autor distingue y define tres instituciones participativas como diferentes formas de incorporar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en el debate político (los presupuestos participativos, los consejos de políticas y los planes directores municipales) con respecto a tres variables: la iniciativa de proponer el diseño participativo, la organización de la sociedad civil en el tema en cuestión y la voluntad del gobierno para implementar la participación. Tras analizar dichas instituciones participativas en cuatro ciudades brasileñas, concluye que el éxito de los procesos de participación varía en función de cómo se articulan la organización de la sociedad civil y la voluntad política para implementar un diseño institucional participativo.

En definitiva, a pesar de la indudable apertura institucional para la participación en los recientes procesos de los planes directores de ciudades brasileñas, la efectividad de dichos procesos y sus proposiciones políticas dependerá de la implicación ciudadana, de la voluntad de los actores estatales en realizarlos y, principalmente, de la correlación de fuerzas locales.

### **3.1 Una breve mirada sobre el contexto municipal**

El municipio de Nova Iguaçu se sitúa en la RMRJ a una distancia de 29,6 km del municipio de Río de Janeiro, núcleo metropolitano y capital del Estado, e integra con otras 12 ciudades la subregión de la Baixada Fluminense. Según los datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística [IBGE] de

---

<sup>4</sup> Los autores destacan que la SNPU realizó dos acciones de destaque: el *Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana* que priorizó el apoyo a la capacidad técnica e institucional de los municipios para el planeamiento territorial y la gestión participativa y la campaña nacional *Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos*. Dicha campaña incorporó la participación de forma explícita en el término *Plano Diretor*, destacando la idea de un instrumento de política urbana que debe ser a la vez producto y medio de la participación.

2010, aloja una población de 796.257 habitantes para una área territorial de 521 km<sup>2</sup>, siendo el cuarto municipio más poblado del estado de Río de Janeiro; tiene un total de 248.092 domicilios particulares permanentes (245.465 urbanos y 2.627 rurales), presentando una población predominantemente urbana (98%) y una alta densidad demográfica, de 1.527,60 habitantes por km<sup>2</sup>. Respecto a la composición de la población, los datos indican una mayor participación de las mujeres (52,68%), y una estructura de edad todavía joven (la banda más ancha para los hombres y las mujeres es el de 10 a 14 años seguido por el rango de 15 a 19 años), aunque los grupos de 20 y 34 años también cubran una porción significativa de la población.

A pesar de mostrar centralidad económica en la Baixada Fluminense, Nova Iguaçu mantiene el perfil de exclusión socio-territorial en que predomina la escasez de servicios públicos esenciales, el acceso precario a la infraestructura urbana y al saneamiento ambiental y la situación de pobreza (FASE/IPPUR, 2006).

El ingreso mensual nominal de la mayoría de los hogares es bajo. En alrededor del 66% de los domicilios predomina el rango de ingresos entre más de ½ a 2 salarios mínimos. El 8,3% de los hogares no tienen ingresos, el 3,7% tienen un ingreso superior a 10 salarios mínimos y un 1% por encima de 20 salarios mínimos (IBGE, 2010). Ya los indicadores referentes al acceso de los hogares municipales a la infraestructura urbana y a los servicios comunes refuerzan al imaginario social que describe los espacios de la Baixada Fluminense como marcados por la precariedad en sus condiciones urbano-sociales.

Sobre la acción ciudadana, estudios empíricos destacan como el abandono público en el proceso de ocupación urbana en la Baixada Fluminense ha contribuido para la formación de maneras informales tanto en la resolución de los problemas localmente vividos como en la actuación política de líderes comunitarios que, según Monteiro (2005), no presenta un carácter reivindicatorio sino que una forma esencialmente asistencialista, además de una supuesta recusa a la participación.

En efecto, las formas de participación asociativa en la región son inferiores a la media de la capital como muestran Ribeiro y Santos Junior (2003). Mientras la ciudad de Río de Janeiro concentra el mayor porcentual de personas asociadas (27%), el número en la Baixada Fluminense sería de 17%. Creemos que ese supuesto conformismo ciudadano se asocia a la trayectoria de una sociedad con acúmulo de promesas no cumplidas y a su relación con el poder público definida como clientelar en la que derechos sociales son transformados en favores políticos.

Cabe subrayar que la intensificación de la ocupación en Nova Iguaçu fue inducida por el avance de la industrialización en el país, concentrada en el sudeste nacional, período en que ocurrió un aumento significativo de la población y de la producción extensiva de lotes de tierra a bajo precio y sin infraestructura urbana en el municipio. A pesar de las características de su ocupación urbana, el municipio cuenta con una tradición en la elaboración de planes directores antes que se tornara imposición legal. También es destacable la disposición institucional en la implementación de esferas participativas de política urbana y ambiental y adecuaciones de leyes municipales a las directrices nacionales, conforme indican Carneiro, Cardoso y Azevedo (2008), lo que alimenta nuestras indagaciones sobre la limitada capacidad que tiene una ley en la garantía de aplicación de sus disposiciones y sobre el papel que han cumplido los planes directores idealizados.

#### **4. Percepciones y opiniones sobre la participación en la elaboración del Plan Director**

Según las fuentes documentales analizadas, la institución del proceso tuvo como punto de partida la lectura comunitaria de la ciudad en la que se identificó los principales problemas y alternativas municipales que dieron lugar a las cuestiones tratadas en el contenido del plan. Para facilitar la participación ciudadana, se adoptó como estrategia la formalización de un Consejo Gestor que resultó de la ampliación del CONPURB ya instituido. El decreto municipal que instauró el proceso informa

que estuvieron involucrados en el Consejo Gestor del Plan Director los órganos municipales relacionados a la cuestión urbana, representantes de las regiones del municipio elegidos según el número de habitantes, representantes del CONPURB ya establecido, y miembros de la Consultoría contratada totalizando 138 miembros.

Se establecieron un cronograma de reuniones en las que se realizaron la lectura comunitaria del territorio municipal. El decreto definió un calendario para que se eligieran los representantes de las regiones municipales e identificaran demandas locales que serían debatidas y afrontadas en el plan. Según lo dispuesto en el referido marco legal, ese calendario tenía un carácter provisional, aunque definiera las fechas, horarios y locales de cada taller comunitario programado. Además, esta etapa fuera reducida a dos días, lo que representa una seria limitación para la real implicación ciudadana en el debate público, revelando la imposición del poder institucional y del conocimiento técnico sobre el saber de la experiencia. Los relatos evidenciaron el impulso del Ministerio de las Ciudades en la definición de las acciones locales subrayando que las conferencias de las ciudades suscitadas por ese Ministerio atravesaron los mandatos de dos gobiernos municipales que movilizan distintas fuerzas político-partidarias. Por otro lado, reconocieron que el contexto de la experiencia investigada estuvo marcada por la esperanza en el cambio social forjada por la elección de un dirigente político forastero y miembro del Partido de los Trabajadores, la composición de un cuerpo administrativo que se formara con la contratación de asesores y técnicos ajenos y la participación directa de líderes comunitarios en la administración. Encontramos, además fracciones discursivas que enlazara dicha esperanza a la existencia de una estrecha relación entre las escalas de poder central y local, bien por el prestigio electoral del nuevo gobierno municipal, bien por la importancia regional de la ciudad de Nova Iguaçu, que pasara a ser concebida como un campo de experimentación de la participación popular en las decisiones.

Con relación a las estrategias políticas adoptadas para la implicación ciudadana, identificamos unas condiciones locales que prevalecieron en el montaje del proceso participativo en cuestión: la propuesta metodológica del principal representante de la consultoría contratada debido a su amplia experiencia en procesos de planificación urbana participativa, la adaptación de la esfera participativa de política urbana ya constituida, el CONPURB y el plan director en vigor desde 1997.

Respecto a las reacciones locales a las acciones programadas identificamos la baja expresividad de participantes en las reuniones comunitarias, alimentando el cuestionamiento sobre la efectiva participación en términos de amplitud y profundidad. Los relatos revelaron aún que dichos participantes no conocían ni la realidad de la ciudad ni la importancia que tiene el plan director para la acción política.

La elección de delegados comunitarios para integrar la esfera participativa fue marcada por una disputa que según los relatos no estuvo orientada por la definición de las demandas colectivas que serían afrontadas por el Consejo Gestor del Plan. Revelaron unas muestras de actuaciones de representantes motivados bien por algún presupuesto concreto bien por un supuesto beneficio personal junto a un concejal, además de puntear condiciones para la implicación en el proceso, predominando el discurso de una acción auto-interesada.

Las narrativas sobre la actuación de líderes del movimiento asociativo de barrios de la ciudad en el proceso también revelaron límites de la acción emprendida, asociados a la contradictoria participación de líderes comunitarios, en su mayoría empleados de la administración de entonces y/o asesores políticos de concejales municipales. Coligado a las ambigüedades relativas a la actuación de los líderes comunitarios, estuvieron las argumentaciones que revelaron la debilidad del movimiento de barrios cuyo reciente ascenso estaría vinculado a las esferas institucionales de participación.

Como ya mencionamos, la esfera participativa en que se produjo el plan director resultó de una ampliación del Consejo de Política Urbana ya constituido, sobre el cual indagamos visto que tras la confección del plan director este consejo asumió una condición provisional que, asociada a las escasas



reuniones, nos indicó su debilidad en términos de participación activa y permanente. Al indagarnos a los interlocutores sobre hasta qué punto dicha esfera de participación se realizara en la práctica, el discurso producido es que la misma sólo funciona cuando de la necesidad legal de los procesos de políticas públicas.

Aunque el retraso de tres años para que el plan se tornara ley municipal sea suficiente para suponernos que su trayectoria político-institucional no estuvo libre de tensiones, los discursos revelaron que además de la insuficiente implicación de miembros superiores del Ejecutivo, los sectores empresariales y miembros concejales del municipio renunciaron a la esfera participativa constituida para la construcción del plan. Al levantarnos los programas y proyectos para la ciudad verificamos que además de haber sido incorporado en la agenda pública instituida en las conferencias suscitadas por el Ministerio de las Ciudades, el Plan Estratégico de la ciudad se impone entre los sectores empresarial y legislativo como instrumento de desarrollo local.

Durante la conversación sobre las limitaciones de la experiencia participativa, se rescató el principal programa del gobierno de entonces, el *Bairro-Escola* (basado en los principios de la Ciudad Educadora), revelando una orientación para que el consejo gestor lo convirtiera en el epicentro del plan director. Sin embargo, el contenido del proyecto-ley enviado al legislativo municipal revela que la supuesta orientación no logró su objetivo, siendo el *Bairro-Escola* apenas un programa restringido a dos artículos.

Verificamos así que la etapa de elaboración del plan director ha sido marcada por la coexistencia de dos instrumentos de políticas urbanas que movilizaban distintas fuerzas políticas e intereses económicos dominantes: el Plan Estratégico de la Ciudad de Nova Iguaçu, elaborado en la gestión de Nelson Bornier afiliado al PSDB (1997-2001) y el *Bairro-Escola*, ejecutado en la gestión de Lindberg Farias afiliado al PT (2005-2010).

### **Consideraciones finales**

La participación de la ciudadanía en la gestión urbana local es una práctica social organizada para la consolidación de las instituciones democráticas y la construcción de derechos urbano-sociales, un ideario que no escapa a las contradicciones teniendo en cuenta la dimensión socio-política de la participación. Desde esa perspectiva, la experiencia investigada no produjo distribución del poder decisorio, principalmente por no revertir las relaciones clientelares como práctica política dominante en el municipio. Los operadores del proceso participativo no definieron estrategias más abiertas para la ascensión política de los sectores comunitarios en los espacios de deliberación pública, privilegiando la elección de delegados que, según opiniones de nuestros interlocutores, estaban comprometidos con los intereses del poder municipal, evidenciando un descompaso con los diversos movimientos, organizaciones e instituciones locales quienes representan a los mayores interesados en el reparto del poder decisorio.

La esfera pública constituida no provocara disputas entre los distintos grupos de interés necesario para la construcción de políticas, ni tampoco una sustantiva dinámica democrática en vista de la ausencia de control social tanto de la tramitación del proyecto-ley como de la implementación de sus directrices para la ciudad. Concluimos así que el caso de Nova Iguaçu resultó en un acontecimiento temporal, sin perspectiva de una acción ciudadana permanente, lo que convierte en plan director participativo en un instrumento elaborado para renovar las estrategias discursivas en torno al uso y apropiación del territorio municipal.

## Referencias

- Alessandri, C.A. (2005). La utopía de la gestión democrática de la ciudad. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. IX, núm. 194 (01). Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-01.htm>.
- Alonso, L.E. (1998). Sujeto y discurso: el lugar de la entrevista abierta en las prácticas de la sociología cualitativa. En: *La mirada cualitativa en sociología*. Madrid: Editorial Fundamentos.
- Avritzer, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional. *Opinião Pública*, v. 14, 43-64. Brasil. *Estatuto da Cidade*. Lei Federal N.º 10.257 de 10 de julho de 2001.
- Brasil, F. de P.D. (2004). Participação cidadã e reconfigurações nas políticas urbanas nos anos 90. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR)*, v. 6, n. 2, 35-51. Disponible en: <http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/115/99>.
- Brasil, F. de P.D. & Carneiro, R. Democracia y diseños institucionales participativos en las políticas urbanas: estudio de la experiencia brasilera contemporánea. *Íconos* (Quito). Núm. 39, Quito, mayo 2011, 71-87. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3643393>.
- Câmara Municipal de Nova Iguaçu. *O Planejamento Estratégico das Cidades – seus métodos e suas consequências*. Recuperado el 2 de agosto de 2012, de [http://www.cmni.rj.gov.br/nova\\_iguacu/planejamento/](http://www.cmni.rj.gov.br/nova_iguacu/planejamento/)
- Carneiro, P.R.F., Cardoso, A.L. & Azevedo, J.P.S. (2008). O planejamento do uso do solo urbano e a gestão de bacias hidrográficas: o caso da bacia dos rios Iguaçu/Sarapuí na Baixada Fluminense. *Cadernos Metrópole 19*. São Paulo: EDUC, 165-190.
- Conde, F.G. del A. (2009). *Análisis sociológico del sistema de discursos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Cuadernos Metodológicos 43.
- Dagnino, E. (2002). Sociedade Civil, Espaços Públicos e construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. En: Dagnino, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 279-303.
- FASE/UFRJ/IPPUR/PCNI. (2006). *Localização dos objetivos de desenvolvimento do milênio 2006 – Programa Piloto*. Perfil da Cidade de Nova Iguaçu: Educação, Saúde, Sustentabilidade Socioambiental. Nova Iguaçu.
- Ibáñez, J. (1985). *Del Algoritmo al Sujeto: Perspectivas de la Investigación Social*. Madrid: Siglo XXI.
- Leme, M.C.S., Fernandes, A. & Filgueira, G.M.A. (Orgs.). (1999). *Urbanismo no Brasil 1895-1965*. 1ª ed. São Paulo: Studio Nobel/FAUUSP /FUPAM.
- Lüchmann, L.H.H. (2006). Os sentidos e os desafios da participação. *Ciencias Sociais Unisinos*. Jan/abril, v.42, num. 1. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/938/93842103.pdf>.
- Maricato, E. (1997). Brasil 2000: qual planejamento urbano? *Cadernos IPPUR/UFRJ*, Rio de Janeiro, Ano XI, n. 1 e 2, 113-130.
- Maricato, E. (2009). As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. En: Arantes, O; Vainer, C.; Maricato, E. *A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando consensos* (5ª Ed.). Petrópolis, RJ: Vozes, pp.121-192.
- \_\_\_\_\_. (2010). O Estatuto da Cidade Periférica. En: Carvalho, C.S.; Rossbach, A.C. (Orgs.). *O Estatuto da Cidade Comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades / Aliança das Cidades, 5-22.
- Ministério das Cidades. *Plano Diretor Participativo*. Brasília: Ministério das Cidades, dez. 2005. Disponible en: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/PlanoDiretorParticipativoSNPU2006.pdf>.
- Ministério das Cidades. *Conselho das Cidades: um exercício de gestão democrática*. Brasília: Ministério das Cidades, 2006. Disponible en:

<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Publicacoes/UmExerciciodeGestaoDemocratica.pdf>.

- Monteiro, L.A. (2005). A Baixada Fluminense em perspectiva. *Anos 90*. Porto Alegre, v.12, n. 21/22, p.487-534, jan.dez.
- Ortí, A. (2005). La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: la entrevista abierta semidirectiva y la discusión de grupo. En: M. GARCÍA, F.; ALVIRA, F.; IBAÑEZ, J. (Comp.). *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. (3ª Ed.). Madrid: Alianza.
- Ozorio, E.C. (2007). *O processo de (re) produção do espaço urbano na cidade de Nova Iguaçu-RJ: (1990-2007)*. Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Rio de Janeiro.
- Prefeitura Municipal de Nova Iguaçu. *Elaboração do Plano Diretor Participativo do Município de Nova Iguaçu*. Decreto nº 7.513 de 20 de setembro de 2006.
- Prefeitura Municipal de Nova Iguaçu. *Plano Diretor da Cidade de Nova Iguaçu*. Lei Complementar nº 006, de 12 de dezembro de 1997.
- Prefeitura Municipal de Nova Iguaçu. *Plano Diretor Participativo da Cidade de Nova Iguaçu*. Lei Municipal nº 4.092 de 28 de junho de 2011.
- Prefeitura Municipal de Nova Iguaçu. (2006). *Relatório de Avaliação Ambiental*. Desenvolvido por WALM Engenharia e Tecnologia Ambiental. Recuperado el 28 de Julio de 2012, de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=934935>
- Randolph, R. (2007). Do planejamento colaborativo ao planejamento “subversivo”: reflexões sobre limitações e potencialidades de Planos Diretores no Brasil. En: *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. XI, 245 (17). Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24517.htm>.
- Ribeiro, L.C. de Q. & Cardoso, A. (1996). Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. En: RIBEIRO, L.C. de Q. & PECHMAN, R.. (orgs.). En: *Cidade, povo e nação*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira.
- Ribeiro, L.C. de Q., Santos Junior, O.A. (2003). Democracia e segregação urbana: reflexões sobre a relação entre cidade e cidadania na sociedade brasileira. EURE [en línea], vol. 29, n. 88, pp. 79-95. Disponible en: <http://www.eure.cl/numero/democracia-e-segregacao-urbana-reflexoes-sobre-a-relacao-entre-cidade-e-cidadania-na-sociedade-brasileira/>. ISSN 0717-6236
- Rodríguez Victoriano, J.M. (2010). La apertura cualitativa en la investigación de los conflictos ecológico-sociales. En: *Cronos*, Natal-RN, v.11, n.3, 103, jul/ago.
- Santos Junior, O.A. & Montadon, D.T. (Orgs). (2011). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectiva*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ.
- Santos Junior, O.A. (2010). A Participação Popular na Elaboração dos Planos Diretores. *Revista E-metropolis*. Ano 1, nº1: 3-5.
- Souza, C. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. *Ciênc. saúde coletiva* [online]. 2002, vol.7, n.3, pp. 431-442. ISSN 1413-8123.
- Souza, M.L. (2008). *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. (5ª Edição). Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil.
- Teixeira, E.C. (1997). As dimensões da participação cidadã. *Caderno CRH*, Salvador, n. 26/27, p. 179-209, jan./dez. Disponible en: <http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=198&locale=it&locale=en>.
- Vainer, C. (2003). Utopias urbanas e o desafio democrático. En: *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n. 105, jul./dez. 2003. Curitiba, pp. 25-31. Disponible en: <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/173/149>.

- Vainer, C. (2009). Pátria empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. En: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando consensos*. 5ª Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, pp. 75-103.
- Villaça, F. (1999). Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. En: DEÁK, Csaba e SHIFFER, Sueli (Org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, pp.169-244.
- Villaça, F. (2005). *As Ilusões do Plano Diretor*. [En línea]. São Paulo, Brasil. Disponible en: <<http://www.flaviovillaca.arq.br/livros01.html>>.
- VVAA. (2000). Cidades planejadas: O município de Nova Iguaçu coloca em prática o seu Plano Estratégico para tentar evitar os problemas com as transformações da cidade. En: *Revista Cidades do Brasil*. Curitiba: Edição 08. Disponible en: <http://cidadesdobrasil.com.br/cgi-cn/news.cgi?cl=099105100097100101098114&arecod=6&newcod=637>