

LIMITES E POTENCIALIDADES DO PLANEJAMENTO URBANO

Uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras

José Carlos Ferrari Júnior¹

Resumo

Hoje o mundo é urbano, cerca da metade de seus habitantes está vivendo exclusivamente em cidades, promovendo cenários de lutas de interesses urbanos acontecendo de forma dinâmica em diversas escalas. Os cidadãos frente a esse palco têm direitos, a serem reivindicados, e deveres, a serem cumpridos. Dessa forma, é inegável que a problemática da construção das cidades, bem como do estudo e propostas para seus problemas, não passe pela ratificação da interdependência entre sociedade civil e Estado. Nesse sentido este trabalho tem como objetivo principal analisar o papel das políticas públicas brasileiras referentes ao planejamento urbano, avaliando a base histórico-estrutural para a realização dessa prática, bem como os aspectos sociais, econômicos e metodológicos, mais recentes que a permeia.

Palavras-chave: estado, planejamento urbano, Brasil

Abstract

Nowadays, the world is strictly urban, characterized by a greater part of the population living exclusively at cities. It can promote sceneries of urban interests fights, what occur in a dynamic way with several scales. The citizen in this scenario has a lot of rights that must be demanded and duties that must be accomplished.

In this way, it is undeniable that the cities construction and grow up, as well as of the study and proposals for their problems, don't go by the ratification of the interdependence between civil society and State.

In this manner, this work has as its main objective to analyze the role of Brazilian public politics concerning to urban planning, evaluating the historic-structural base for its accomplishment and the social, economical and methodological recent aspects involved in this process.

Key words: state, urban planning, Brazil

¹ Mestrando do Programa de Pós-Graduação Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Endereço: Av. João Pessoa, 41 – apt. 305 – Porto Alegre-RS – 90040000 e-mail: zecaferrari@hotmail.com

INTRODUÇÃO

Nascida da necessidade de contato, comunicação, organização, relações entre os homens, a cidade nos remete ao vislumbamento do conturbado, contraditório e complementar cotidiano urbano.

Contudo, mesmo reconhecendo esse cenário de tensões e diversidades, materializado no espaço urbano, o que foi proposto para as cidades foram planos urbanísticos, impostos muitas das vezes exclusivamente pela esfera governamental, tendo uma concepção de modelos perfeitos de ordenação de cidade sem contradições.

Em linhas gerais o planejamento pode ser entendido como sendo um processo de trabalho permanente, que tem por objetivo final a organização sistemática de meios a serem utilizados para atingir uma meta, que contribuirá para a melhoria de uma determinada situação, no caso especificamente aqui estudado aplica-se essa melhoria às cidades.

Todavia, analisando a organização das cidades a partir da segunda metade do século XX, reconheceremos que a imagem de cidade ordenada, controlada, domesticável e planejável, apenas aguardando para ser cientificamente analisada e revelar suas leis, se moveu gradualmente para uma imagem de ambiente perverso, indomável, controlado por tensões sociais.

Percebe-se que o projeto urbano, direcionado pelo Estado, no molde keyneisiano, a partir da segunda metade do século XX, que tinha a crença no controle racional e centralizado dos destinos das políticas públicas urbanas, passa por uma série de questionamentos e mudanças de interpretações e encaminhamentos das ações realizadas no espaço.

Assim, pensar o espaço como exclusivamente resultado de um plano pode ser um equívoco. O plano abre um leque de opções e possibilidades de construir o espaço, todavia nem tudo que está determinado por ele vem ser refletido no espaço.

Esta produção e construção espacial são um mosaico de interesses, altamente territorializados e cuja expressão física, que se faz através das obras arquitetônicas, infra-estruturas concebidas e desenhos que se formam para estruturar a vida humana, deixa transparecer as correlações de forças dos seus agentes.

Dessa forma, este trabalho mostra como essa construção espacial vem, ao longo do tempo, intermediando esse mosaico de interesses, especificamente no que se refere a realidade brasileira e suas peculiaridades.

ESTADO E CAPITAL - PILARES NA ORGANIZAÇÃO ESPACIAL URBANA DA CIDADE MODERNA

Certamente por muito tempo, bebendo da herança positivista, o planejamento urbano modernista teve na crença do progresso linear capitalista e na figura do Estado seus pilares principais de desenvolvimento na sociedade do século XX.

As metodologias e proposições usadas pelo planejamento urbano modernista foram baseadas em critérios de racionalidade e de caráter exclusivamente técnico, não tendo nenhuma forma de participação da sociedade civil nas discussões de propostas para a cidade, ficando o espaço urbano submetido a normas e padrões que propiciassem, segundo vários autores de cunho marxista, a reprodução da força do capital, conforme os anseios dos atores responsáveis pela “máquina de crescimento urbano”².

² Ver sobre o assunto em Logan e Molotch.

A matriz teórica que alimentava o planejamento nos países capitalistas, mas não só nestes, como também nos países socialistas, e que embasou o ensino e a prática do planejamento urbano e regional na América Latina, atribuía ao Estado o papel de portador da racionalidade, que evitaria as disfunções do mercado, como o desemprego (regulamentando o trabalho, promovendo políticas sociais), bem como asseguraria o desenvolvimento econômico e social (com incentivos, subsídios, produção da infra-estrutura, regulando preços, produzindo diretamente insumos básicos para a produção, etc.). (MARICATO, 2000, p. 126).

Essas reflexões a cerca do papel do planejamento ganha um escopo maior a partir da década de 1970, adentrando pela década de 1980, tendo o intuito de “desmascarar” a verdadeira função do planejamento, entendido que através do intervencionismo e o regulacionismo estatal tinha, segundo vários autores, principalmente de orientações marxistas, o intuito tentar manter a cidade às necessidades do capitalismo, ou seja, manter condições favoráveis, seja a longo ou em médio prazo, o *status quo* capitalista.

Valorizando o papel de diferentes atores e suas práticas no espaço urbano, no começo dos anos 70, Henri Lefebvre com *O direito à Cidade (1968)*, *Revolução Urbana (1970)* e *O pensamento marxista e a cidade (1972)*, Manuel Castells com *A questão Urbana* e David Harvey com *A Justiça social e a cidade*, proporcionam uma renovação significativa no debate crítico da pesquisa urbana.

Criticando duramente a concepção de cidade desenvolvida pelo pensamento modernista, o elemento “produção social” foi fundamental nas análises dos autores, principalmente Harvey e Castells, que discutiram a cidade de forma menos mecanicista e mais orgânica.

Esse processo desenvolve-se num meio espacial estruturado, criado pelo homem. A cidade pode, por isso, ser olhada como um ambiente tangível construído – um ambiente que é um produto social... Ela é construída com uma tecnologia dada e elaborada no contexto de um dado modo de produção. O urbanismo é uma forma social, um modo de vida, ligado entre outras coisas, a uma certa divisão do trabalho e a uma certa ordem hierárquica de atividades, que é amplamente consistente com o modo de produção dominante. (HARVEY, 1980, p. 174)

É nesse âmbito e utilizando-se dos elementos e aspectos emblemáticos, ordem, racionalidade e função, do urbanismo e arquitetura modernistas, é que a base da crítica marxista, nos anos 70 e 80, tomou forma e força.

Especificamente no Brasil, seguindo a tendência do pensamento europeu, tanto nos anos 70 quanto nos 80, as obras de Castells e Harvey foram base para formulação do discurso e das análises críticas em torno do entendimento do tema.

Talvez, devido a Ditadura Militar, implantada no País, entre os anos de 64-85, muitos intelectuais, de maneira contundente, durante as décadas de 1970 e 1980, promoveram duras críticas quanto à manutenção e validade dessa empreitada, caracterizando-a como centralizadora e estatizante, entronizando-a como tecnocrata e limitante.

Algumas vezes, distorções e excessos na análise do que viria ser planejamento, remetendo-o a uma categoria de atividade maléfica e autoritária com resultados desanimadores, foram comuns no meio acadêmico brasileiro e em setores ao qual foi proposto. “A importação dos padrões do chamado ‘primeiro mundo’, aplicados a uma parte da cidade (ou da sociedade) contribuiu para que a cidade brasileira fosse marcada pela modernização incompleta ou excludente”.(MARICATO, 2000, p. 123).

O Planejamento Urbano no Brasil foi pautado em instrumentos urbanísticos, tendo nos Planos Diretores e Leis de Uso e Ocupação do Solo seus representantes mais pragmáticos, que se tornaram “opções” mais que perfeitas para solucionar as mazelas sociais. Contudo, muitos desses planos só tiveram a pretensão de guiar a orientação ao ambiente construído não enfrentando as questões sociais.

Além dos planos urbanos, como condutores da organização do espaço, existe uma ampla legislação urbanística, que oferece aos governos um imenso leque de possibilidades em promover o melhoramento das cidades como: a ampliação de recursos, regularização do mercado, regularização de áreas privadas ocupadas irregularmente, preservar o patrimônio cultural, arquitetônico, urbano e ambiental e promover o desenvolvimento sustentável.

Todavia as legislações, os planos e a centralização, no encaminhamento da discussão urbana, não responderam às questões conflitantes dentro do contexto socioespacial e não contribuíram para o acesso ao mercado imobiliário legal.

Um dos motivos pelo qual isso acontece é que entre a Lei e sua aplicação há um abismo que é mediado pelas relações de poder na sociedade. É por demais conhecido, inclusive popularmente, no Brasil, o fato de que a aplicação da lei depende de a quem ela (a aplicação) se refere. Essa “flexibilidade” que inspirou também o “jeitinho brasileiro” ajuda a adaptar uma legislação positivista, moldada sempre a partir de modelos estrangeiros, a uma sociedade onde o exercício do poder se adapta às circunstâncias (MARICATO, 2001, p. 42).

É sob essa égide de troca de favores e clientelismos que a cidade “legal” vem se solidificando. Conseqüentemente a gestão de outras etapas que estão intrínsecas com a produção urbana como: fiscalização, regulação, investimentos privados em empreendimentos públicos e aplicação da legislação urbanística, possuem a mesma conduta, refletindo no espaço urbano a legislação urbana previamente estabelecida.

O QUESTIONAMENTO DA EFICÁCIA DO PLANEJAMENTO MODERNISTA

Podemos pensar que as críticas e o descrédito quanto ao planejamento, tanto no Brasil como em um âmbito mundial, estão vinculados à incapacidade do Estado, especificamente nos países capitalistas centrais o Estado de Bem-Estar Social, baseado no ideário Keynesiano, de não conseguir corresponder e cumprir a promessa de prosperidade econômica tão difundida até meados dos anos setenta.

A estrutura de Estado aqui descrita é reconhecida como sendo uma estrutura fragmentada e especializada do Estado Burocrático impedindo ações articuladas acreditando que a realidade é passível de reduções operando a partir da criação de categorias ou setores estanques, os quais, justapostos, formam o desenho social, desconsiderando os múltiplos vínculos estabelecidos entre as necessidades humanas, bem como o alto grau de complexidade das relações sociais contemporâneas.

Ao que se refere especificamente às cidades brasileiras, podemos pensar que o planejamento teve na cidade uma visão que priorizou a ordenação do território, sua configuração arquitetônica, seus equipamentos coletivos, acabando por valorizar a obra física pura e desconsiderando-se a construção da cidadania de grande parte de seus habitantes.

Além disso, possuindo um sistema político totalmente autoritário, alimenta a exacerbação dos eventuais malogros obtidos com a prática do planejamento e o desejo de seu abandono.

As bases para esse desejo podem ser encontradas na despolitização, no encaminhamento de soluções para os problemas sociais e urbanos do país, a decepção pós “Milagre Econômico”, o aprofundamento dos problemas econômicos durante a “década perdida” de 1980 e a lenta abertura política.

Percebe-se então que essa orientação de reprodução da burocracia, tanto nas instituições ou secretarias da esfera administrativa, teve sintomas sociais que refletiram na manutenção da competência administrativa do planejamento no Brasil.

Além disso, a crescente vitória da ideologia neoliberal, nos anos 80 e 90, vem reforçar a idéia que o fim do intervencionismo estatal, ou seja, do planejamento “controlador”, e da burocratização é mais que necessário para que as economias de mercado possam resolver os problemas urbanos e sociais das cidades.

Legada à condição de inoperante e de ser incapaz de encaminhar soluções para as pautas sociais, econômicas e urbanas, a prática de planejamento envereda-se, pela década de 1990, para um caminho a ser substituído por formas de “gestões” mais flexíveis.

O enfraquecimento do planejamento se faz acompanhar pela popularização do termo gestão (nos países de língua inglesa, management), o que é muito sintomático: como a gestão significa, a rigor, a administração dos recursos e problemas aqui e agora, operando, portanto, no curto e no médio prazo, o hiperprivilegiamento da idéia de gestão em detrimento de um planejamento consistente representa o triunfo do imediatismo e da miopia dos ideólogos ultraconservadores do “mercado livre”. Em outras palavras ele representa a substituição de um “planejamento forte”, típico da era fordista, por um “planejamento fraco” (muita gestão e pouco planejamento), o que combina bem com a era pós-fordismo, da desregulamentação e do “Estado mínimo[...]” (SOUZA, 2002, p. 31)

O Estado muda substancialmente sua função e papel na prática de exercer oportunidades, análises e desenvolvimento para as cidades. Para atingir o status de cidades globais os governos locais compram a idéia de Plano Estratégico difundida a partir da experiência do Planejamento Estratégico de Barcelona que se desenvolve desde 1988.

As propostas que enfatizaram a autonomia das cidades e as disputas entre elas, para atração de investimentos e prestígio, alimentaram a campanha de enfraquecimento do Estado-Nação ou, pelo menos, desviaram a atenção dos governantes e governados sobre as políticas nacionais. É por esse motivo que entendemos que tanto o *Consenso de Washington* quanto o Plano Estratégico à la Barcelona se complementaram: um em nível nacional e outro em nível local. (MARICATO, 2001, p. 62).

Percebe-se que há um abalo na matriz do planejamento modernista, a partir da venda do discurso desenvolvimentista, apoiado por estratégias empreendedoras, cumprindo papel histórico e fundamental para “minar” qualquer proposta de legitimidade no exercício de planejar.

A concepção de se ter a cidade como categorias de funcionalidade e ordenação, nos moldes da produção industrial, na qual a cidade moderna deveria se adequar, defendida até metade do século XX, é substituída pela concepção mercadológica.

A principal constatação dessas análises é que o planejamento do território não é mais representado pelo ato de controle rígido e fechado e sim por uma postura de coordenação

flexível e aberta, transferindo a execução e parte do planejamento de ações para unidades inferiores de administração promovendo incentivos ao empreendedorismo das cidades e das metrópoles para possuírem uma imagem forte e positiva.

Práticas de gestão empresarial tornam-se uma referência importante no processo desde a adoção do instrumental do planejamento estratégico, até a utilização, no segundo plano, das noções de Qualidade Total visando uma maior eficiência da cidade e do próprio plano. (MOURA, 1997, p. 1767).

É nesse ambiente, onde o projeto neoliberal, tônica mundial tendo como meta à descentralização do poder e desregularização dos compromissos estatais com a sociedade, que a redemocratização brasileira acontece.

A (RE)DEFINIÇÃO E (RE)QUALIFICAÇÃO DAS CIDADES BRASILEIRAS PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988

A construção do público em nosso país foi lenta e se deu pelas demandas sociais nos meandros do *status-quo* hierárquico e impermeável, ou seja, sempre através de muita luta com resultados, muitas das vezes, não satisfatórios.

No que se refere às transformações e mobilizações sociais urbanas, podemos verificar que o Movimento Nacional dos Mutuários, o documento da CNBB, intitulado “Solo Urbano e Ação Pastoral” e o Movimento Nacional pela Reforma Urbana-MNRU, nos anos 80 foram fundamentais em conjunto com a criação da Constituição de 1988, para o avanço nas discussões das gestões das cidades.

Contudo, essa crescente mobilização, no intuito de haver uma participação maior, mais clara e direta na administração do Estado, não foi suficiente.

A Constituição Federal de 1988 vem reforçar o papel de centralidade no encaminhamento da organização espacial das cidades, através da obrigatoriedade da implantação dos Planos Diretores, por parte da Administração Municipal, para cidades com mais de 20 mil habitantes, convergindo para uma posição conservadora no que se refere à manutenção do regime jurídico da propriedade do solo e seu correlato, impedindo uma reforma urbana tão discutida e defendida em 1987, pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana – MNRU, indo além de intervenções urbanísticas, que se preocupavam com estética, ordem e funcionalidade.

A importância de planos e garantias formais foi exagerada, em detrimento de uma análise social mais ampla. A participação popular, que deveria ser vista como o fator-chave para o impulsionamento de uma democratização do planejamento e da gestão, foi secundarizada, como se nota ao comparar a pouquíssima atenção dispensada aos conselhos de desenvolvimento urbano em comparação com instrumentos como o “solo criado”, tanto nas discussões acadêmicas quanto nos planos diretores progressistas (SOUZA, 2002, p.161).

Porém, não podemos pensar que essa “centralização”, materializada nos Planos Diretores, seja a mesma dos moldes do “planejamento tecnocrático” de sentido “controlador”, tão propagado pelos críticos dos anos 70 e 80.

O primeiro motivo que pode justificar tal pensamento é que com o novo direcionamento adotado pelo Estado brasileiro, principalmente nos anos 90, em transferir papéis, antes centralizados, para esfera municipal, fez com que as diretrizes políticas, econômicas, sociais e de planejamento se tornassem mais “flexíveis”.

Implementando um projeto de desenvolvimento para o País baseado na desregulação de direitos, no desmantelamento da estrutura Estatal e no ajuste fiscal como as principais metas, o governo, eleito pelo povo, tem o objetivo de elevar a condição do país no cenário mundial.

A opção por essa descentralização e desarticulação entre o poder central e o poder local, ou seja, municípios fazendo o papel que anteriormente só era desenvolvido pelo poder central, teve, no caso brasileiro, alguns impactos radicais quanto a organização espacial das cidades.

As condições de desintegração em que se encontram a maioria desses Estados periféricos, abalados por suas crises fiscais e políticas e, às vezes, pelo ataque ideológico e político de um liberalismo extremamente irracional, podem estar indicando que o caminho de sua reconstrução passará pelos poderes locais. [...] Nesse caminho, os grandes municípios ou metrópoles deverão ocupar, muito provavelmente, um lugar preeminente e decisivo para as demais unidades federais. (FIORI, 1995, p. 35).

Sem dúvida, neste momento o poder local se torna mais “autônomo” dirime demandas, como programas de combate ao desemprego, analfabetismo e habitação, antes desenvolvidos apenas pelo poder central. O fator agravante neste cenário é que nem a União e nem os Municípios conseguiram completar o desenvolvimento urbano, econômico e social no território nacional para que essa “autonomia” pudesse ser exercida de forma tranqüila sem maiores traumas fiscais e mazelas sociais.

O segundo motivo que nos leva a crer que o planejamento urbano exercido pós-1988 não é o “planejamento tecnocrático-estatista” dos anos 1970-80 é a presença de elementos, até então não incorporados pelas propostas urbanas, no direcionamento da organização das cidades, utilizadas, uns mais outros menos, para responder setores, tanto da “esquerda” quanto da “direita”, da sociedade brasileira.

Por um lado a mercadofilia, defendida pelos setores ávidos por “mercados livres” e “desenvolvimento”, proporcionaram a propagação dos “Planos Estratégicos” nos moldes de Barcelona, tendo seus referencial no ideário no neoliberalismo, propondo, em nome de uma modernidade global mundial, cidades funcionais.

Talvez esta seja, hoje, uma das idéias mais populares entre os neoplanejadores urbanos: a cidade é uma mercadoria a ser vendida, num mercado extremamente competitivo, em que outras cidades também estão à venda. (VAINER, 2000, p. 78).

Apesar de transparecer uma imagem democrática, flexível e estimulante da participação e discussão de vários segmentos da sociedade, os Planos Diretores, agora materializados nos famosos “Planos Estratégicos”, principalmente os “vendidos” aos países latino-americanos, vide caso do Rio de Janeiro, podem ser entendidos como uma combinação de: favores fiscais, melhoria de infra-estrutura da cidade, requalificação dos ambientes históricos e consensos em torno de projetos estratégicos entre uma gama extensiva de grupos de elite que desejam o crescimento para cidade. Nesses planos, a maioria da população fica relegada as possíveis vicissitudes que a cidade oferecerá.

Em síntese, pode-se afirmar que, transformada em coisa a ser vendida e comprada, tal como a constrói o discurso do planejamento estratégico, a cidade não é apenas uma mercadoria, mas também, e, sobretudo, uma mercadoria de luxo, destinada a um grupo de elite de potenciais

compradores: capital internacional, visitantes e usuários solváveis. (VAINER, 2000, p. 83).

Percebe-se que, diferentemente do que se pensava, a problemática da construção das cidades, bem como do estudo e propostas para seus problemas, passa, principalmente nos dias atuais, pela ratificação da interdependência entre sociedade civil, meios de produção e Estado.

Sendo um entre muitos agentes, observa-se que o capitalismo exige uma constante transformação nas relações de produção, um constante renovar. Consequentemente, a cidade também sofre constantes adaptações em seus espaços relacionadas com as transformações das relações sociais e de produção.

Todas essas transformações são mediadas pelo Estado, alterando suas condutas devido às forças que o pressionam.

[...] se trata de um processo dialético, conflituoso e contraditório. Ninguém induz sozinho, há um sistema de correlação de forças no qual a cada pressão há uma resposta ou uma atuação antecipada às pressões. É uma luta. Se algum grau de democratização é obtido no processo, é graças às lutas e não à clarividência ou à predisposição de algum ator ou setor governamental. (GOHN, 1997, p. 188).

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO - ALTERNATIVA ÀS VISÕES CENTRALIZADORAS E MERCADOLÓGICAS DE SE ORGANIZAR AS CIDADES

Ao contrário das tendências administrativas estatizadora e mercadológica, algumas prefeituras atuam no sentido de incluir a população nas decisões governamentais, vislumbrando a superação do caráter excludente aplicado pelo neoliberalismo. Pautadas no Orçamento Participativo, algumas cidades vêm abdicando do planejamento tecnocrático e autoritário, em face ao avanço da implementação de políticas mais democráticas.

Essa nova forma de exercer o poder é de extrema relevância e sem dúvida direciona para a ampliação da discussão sobre o urbano e para o fim do monopólio de planejar a cidade, exercido pelo Estado. Hoje o Orçamento Participativo, reconhecido nacionalmente e internacionalmente, vem ganhando destaque entre essas políticas.

[...] não obstante o Brasil, como país semi-periférico que é, costumeiramente ser muito mais um país importador que exportador de idéias teóricas, tecnologias e técnicas, em matéria de orçamentos participativos o nosso país tem tido um papel de destaque e pioneirismo. (SOUZA, 2002, p. 343)

Sem dúvida, se constitui em uma nova prática de gestão em que o controle social sobre o orçamento público vem ganhando espaço, traduzido-se em diversos modelos de funcionamento, aplicados em inúmeras cidades do Brasil.

Essa construção traduz o momento mais importante de uma co-gestão estatal e pública não-estatal, estimuladora de consensos majoritários a partir de uma diretriz política irrenunciável: os interesses “subalternos” tendem a se tornar os interesses dominantes e a cidade não pode ser mais uma cidade para poucos, mas uma cidade para todos. (GENRO, 1997, p. 15).

Essas práticas renegam a tradição centralizadora e excludente de gestão estatal, que vivemos até então, redefinindo os papéis de Estado e sociedade civil, apontando para ampliação de co-gestão entre público e privado aumentando a possibilidade de minimizar os efeitos negativos da burocratização estatal e da mercantilização da sociedade.

“[...] podemos dizer que o Orçamento Participativo, no mínimo abre a discussão sobre a publicização do dinheiro público e sua utilização, além de possibilitar a inclusão de novos atores sociais no processo de discussão orçamentária.” (FERRARI, 2002, p. 41).

Isso nos remete a entender que mudando a discussão entorno do orçamento público, conseqüentemente a tarefa de planejamento urbano ganha novos atores.

A dinâmica do financiamento da “construção das cidades” rompe inicialmente com a submissão de interesses de mercados imobiliários, diminuindo a segregação, diminui o clientelismo político, pois em risco as trocas de favores, aumenta o envolvimento nas decisões de excluídos, até então renegados do processo de construção da cidade, e definem prioridades de cunho social mais urgente.

É inegável que o processo propicia uma nova dinâmica na vida da cidade e de seus habitantes imbuídos em discutir e construir uma nova gestão.

PARA ALÉM DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Reconhecendo que existe um grande número de agentes atuando de diferentes formas, graus e conectividade no espaço urbano, devemos pensar um processo de planejamento integrado compatível com essa realidade de construção das cidades. Muitos autores entendem que a humanização das cidades só será obtida com o progressivo controle pelos cidadãos da ação do Estado.

Putnam (1996) ao estudar por vinte anos as diferenças regionais na Itália, percebeu que as regiões economicamente mais desenvolvidas eram as que promoviam maior associativismo e menos hierarquias políticas.

“As regiões mais cívicas da Itália – as comunidades onde os cidadãos se sentem aptos a participar da deliberação coletiva sobre as opções públicas e onde essas opções melhor se traduzem em políticas públicas efetivas – abrigam algumas das cidades mais modernas da península”.(PUTNAM, 1996, p. 128)

Nesse sentido, desenvolver novas políticas urbanas perpassa pela coesão e participação intensa dos cidadãos e também por novos mecanismos de participação popular na gestão dos serviços estatais, conselho comunitário consultivo-deliberativo, por exemplo, deve ser testado como embriões de um novo poder legislativo, mais representativo das várias forças sociais existentes e com poder decisório efetivo.

Foi diante desse quadro que as administrações municipais de Belém-PA e Porto Alegre-RS, em conjunto com a sociedade, buscaram uma estratégia de intervenção no urbano ampliando a cidadania e respeitando a diversidade e pluralidade dos setores sociais.

A estratégia para garantir a participação popular na cidade de Belém, em 1992, foi a criação do Fórum Metropolitano de Reforma Urbana-FMRU. O manifesto de criação do FMRU é assinado por 21 entidades, incluindo o movimento popular, sindical, ONG's, partidos políticos, associações profissionais, etc.

Essa articulação entre entidades urbanas visou ser “ [...] um escopo de debates político, de proposição alternativa às políticas públicas e de lutas pela Reforma Urbana” (MANIFESTO FMRU, 1992 apud SOUZA, 1997, p. 1837).

Entre as conquistas do FMRU está a ação de sucesso de intervenção na elaboração e aprovação do Plano Diretor e os múltiplos papéis desempenhados nesse processo.

No intuito de responder às críticas de investir apenas nas pequenas obras e não atuar em grandes projetos de desenvolvimento urbano o governo da Frente Popular, PT (Partido dos Trabalhadores), PSB (Partido Socialista Brasileiro) e o PCB (Partido Comunista), de Porto Alegre, cria o projeto Cidade Constituinte em 1993, com objetivo de mobilizar e qualificar a cidadania de construção de um planejamento socialmente construído a partir de uma esfera pública não estatal; tem a ver com a perspectiva de democratização radical do estado e de criar uma nova cultura política.

Essas estratégias demonstram que os papéis entre sociedade e Estado estão sendo reelaborados, a partir de uma conduta de cooperação e não como disputa ou conflito. A participação passa ser uma necessidade nas esferas de decisão, tendo um caráter, não apenas reivindicatório, mas também como alternativa ao projeto político do Estado.

[...] a constituição de redes plurais, embora torne mais complexo o trabalho de coordenação do debate e dos processos decisórios, é um elemento que contribui para uma gestão pública mais democrática. Além do que permite evidenciar os conflitos latentes que perpassam o Estado e sociedade civil, possibilitando uma abordagem mais condizente com essa perspectiva. (MOURA, 1997, p. 1778).

Outro instrumento que oferece elementos para que a sociedade possa examinar com atenção a implementação de políticas urbanas nas cidades é o Estatuto da Cidade.

Com essa lei os municípios têm a oportunidade de cumprir melhor as políticas urbanas, pois poderão ter os moradores das cidades como co-gestores das formulações, implementações e avaliações das propostas urbanísticas.

O Estatuto da Cidade, ao prever um capítulo dedicado à gestão democrática, evidencia que sem a compreensão mais profunda dos processos e conflitos em jogo na questão urbana, dificilmente se atenderá aos princípios constitucionais de direito de todos à cidade, da função social da propriedade e da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização. (OLIVEIRA, 2001, p. 16)

O Capítulo IV – Gestão Democrática da Cidade – do Estatuto da cidade determina aos poderes municipais, executivo e legislativo, o seguinte:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

- I – órgão colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- II – debates, audiências e consultas públicas;
- III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. (OLIVEIRA, 2001, p. 54)

Dessa forma, no intuito de promover uma democratização na gestão urbana, cabe ao poder público e população se beneficiarem da melhor maneira possível do Estatuto da Cidade, pois sem a participação social a lei por si só não resolverá os históricos problemas urbanos.

Essa comunicação entre cidadãos e esfera estatal fortalece o consenso sobre as decisões remetendo a um cenário, que Putnam (1996) define como instituições públicas eficazes.

O DESAFIO DE UM “PLANEJAMENTO URBANO DEMOCRÁTICO” PARA O BRASIL

O município sempre foi considerado o lócus privilegiado do contato mais direto e estreito do poder com a população.

No que se refere ao caso brasileiro, principalmente após a Constituição de 1988, o estreitamento das relações da sociedade civil e poder municipal transforma-se de forma significativa na mediação entre demandas e decisões.

A relação poder-sociedade no nível dos municípios faz com que diálogo entre sociedade e instituições seja permanente, pois demandas e reivindicações são bem permeáveis a essa relação.

Cada vez mais estratégias para implantação de gestões democráticas para as cidades vem ganhando força e respaldo na sociedade brasileira.

Contudo, temos que ter maturidade e inteligência política para entender que esse processo é trabalhoso e complexo, pois envolve uma diversidade de agentes, que atuam em diferentes escalas no mesmo espaço-social.

A reflexão sobre essas e outras questões pode mostrar que há algo mais determinante das relações de poder [...]. Sem levar em conta as formas contraditórias que essas questões assumem na sociedade brasileira, podemos estar praticando um urbanismo arcaico sob o discurso pós-moderno [...]. (MARICATO, 1997, p.126)

Dessa forma, é fundamental discutir as limitações de implantação e de conhecimento científico nas políticas democráticas para o planejamento urbano.

Algumas limitações passam:

- pela mudança de atitude na produção do espaço segregado, ou seja, uma sociedade desigual e autoritária como a nossa é quase impossível pensar que com essas características poderemos fazer uma reforma urbana que passe pela participação popular;
- pelo uso do poder público como sendo privado, ou seja, o clientelismo histórico presente em nossa sociedade;
- pela cidadania restrita para alguns e relações de privilégio. Quem possui patrimônio tem direitos. Quem não possui não tem. (MARICATO apud BOSI, 1992);
- pela burocracia e o desmantelamento do setor público e;
- pela aplicação das leis sem a influência permissiva do poder político e econômico.

Além desses complicadores apontados acima deve-se reconhecer que o processo de democratização pode se tornar frágil se não estiver pautado em metodologias que primem pela instrumentalização e suporte à decisão.

Dessa forma, um processo decisório inclusivo, aberto e coletivo de grande escala é, por certo, grandemente complexo e de difícil implementação, entretanto, algumas de suas principais características podem ser divisadas e implementadas por etapas.

Ainda conceda-se de bom grado, entretanto, que a valorização do planejamento integrado enquanto conhecimento crítico e socialmente útil não precisa e nem deve limitar-se à arena estatal. A Sociedade Civil organizada, os movimentos populares, devem autonomamente elaborar, na medida do possível, (contra) propostas de planejamento. Tais propostas podem ser coadjuvantes dos esforços oriundos das próprias administrações progressistas, ou podem mesmo, dialeticamente, calibrá-los, reafirmando a independência dos movimentos sociais perante o Estado ou o(s) partido (s) (SOUZA, 1994, p. 133)

CONCLUSÃO

O intuito desse trabalho foi demonstrar que a prática do planejamento urbano e a busca de alternativas para a sua manutenção, quase sempre, ao longo da história, mesmo possuindo novas bases teóricas, enveredou-se para mesma direção, ou seja, para a manutenção de poder e condição social de elites locais.

Além disso, o estudo tenta evidenciar que a ocorrência de perspectivas diferenciadas de renovação da gestão local advém no sentido de incrementar a eficiência e as vantagens competitivas interurbanas e da globalização que a cidade adquiri a partir dos anos 70 do século passado até os dias atuais.

Por outro lado, a implantação dessas novas estratégias, especificamente no Brasil, a partir dos anos 90, fez com que projetos políticos de ampliação da democracia e cidadania surgissem sendo uma resposta, em maior ou menor medida, às coordenadas postas por esse contexto, ou seja, de globalização e competitividade urbana.

Essas estratégias para implantação de gestões democráticas para as cidades, que vem ganhando cada vez mais força e respaldo na sociedade brasileira, são práticas que renegam a tradição centralizadora e excludente de gestão estatal, que vivemos até então, redefinindo os papéis de Estado e sociedade civil apontando para ampliação de co-gestão entre público e privado, aumentando a possibilidade de minimizar os efeitos negativos da burocratização estatal e da mercantilização da sociedade.

A Sociedade Civil organizada, os movimentos populares, devem autonomamente elaborar, na medida do possível, (contra) propostas de planejamento. Tais propostas podem ser coadjuvantes dos esforços oriundos das próprias administrações progressistas, ou podem mesmo, dialeticamente, calibrá-los, reafirmando a independência dos movimentos sociais perante o Estado ou o(s) partido (s). (SOUZA, 1992, p. 134).

Especificamente no que se refere a essas novas estratégias que buscam a descentralização, participação e autonomia, no âmbito do setor de planejamento urbano, é interessante e, sobretudo, importante, a realização de uma reflexão teórica sobre a conjuntura política institucional que aposte em um maior controle social sem desconsiderar o poder local.

Cabe, portanto, reconhecer que, se por um lado o cientista e o planejador não podem oferecer respostas teóricas ou técnicas acabadas para todos os problemas sociais e impasses políticos – é imprescindível, obviamente, que as forças sociais ponham em marcha o encaminhamento de soluções, através de conflitos que abrirão novas possibilidades e cujas resultantes realimentarão o labor dos intelectuais – por outro o homem de planejamento ou pesquisa não se pode furtar a contribuir com recomendações técnicas para o balizamento da luta. (SOUZA, 1994, p.133).

Assim, deve-se ter clareza quanto ao papel da sociedade civil no processo decisório de planejamento, reconhecendo, se há reais avanços de emancipação da população rumo a construção de um modelo institucional decisório mais democrático ou se há a manutenção e recriação das condições de manipulações sobre as comunidades, mascaradas por eventuais propostas e estratégias falsamente democráticas.

Ainda, deve-se, entretanto, ter o cuidado de evitar uma abordagem simplista do tema, pensando que um planejamento urbano participativo e mais democrático não necessita do conhecimento técnico e suas ferramentas.

[...] quem subconscientemente busca compensar deficiências de formação técnico-científica refugiando-se na especulação generalizante e menosprezando a empiria, as técnicas e a tecnologia, não será muito útil a uma administração não-conservadora ungida pelo voto popular e confrontada com o desafio de não comprometer a credibilidade da mensagem progressista, prestigiar os movimentos sociais sem esvaziá-los e resistir às pressões das forças reacionárias. (SOUZA, 1994, p.133)

Certamente deve ser esse o caminho a ser trilhado, considerando que o estado de autonomia de uma sociedade se dá através de uma construção histórica complexa. Temos que ter a maturidade e inteligência política para entender que esse processo é trabalhoso e envolve uma diversidade de agentes que atuam em diferentes escalas no mesmo espaço social.

Percebe-se, assim, que a pesquisa e os estudos urbanos, sejam eles realizados por geógrafos, urbanistas ou planejadores, devem atender, cada vez mais, a essas novas questões e tendências de renovação da gestão local, dando a importância devida às questões do dia-dia das cidades e não se preocupando apenas com o urbanismo e o planejamento físico-territorial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CASTELLS, Manuel. **A questão Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

FERRARI, Marcílio M. Perspectivas sobre a participação popular orçamentária. In: SEMANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 4., 2002, Uberlândia. **Anais...** Uberlândia: EDUFU, 2002. p. 41.

FIORI, J. L. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, R. de B. A. e SILVA, P.L.B. (orgs.). **A federação em perspectiva**. São Paulo: Fundap, 1995.

GENRO, Tarso. 21 Teses para a Criação de uma Política Democrática e Socialista. In: GENRO, T. et All. (Org.). **Porto da Cidadania**. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997. p. 11-22.

GOHN, Maria da Gloria Marcondes. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 1997.

HARVEY, David. **A justiça e a cidade**. São Paulo: HUCITEC, 1980.

- LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Moraes, 1991.
- LOGAN, J; MOLOTCH, H. The city as a Growth Machine. In: Fainstein a Campell (ed) **Readings in Urban Theory**. Oxford: Blackweells, 1993.
- MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.
- _____. As Idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O. et. All. (Org.). **A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.
- _____. **Enfrentando desafio: a política de habitação e desenvolvimento urbano da Prefeitura de São Paulo, 1989/1992**. São Paulo: FAUUSP, 1997.
- MOURA, Suzana. Cidades empreendedoras, cidades democráticas e a construção de redes públicas na gestão local. In: ANAIS DO ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. 7., 1997, Recife. **Anais...** Recife: UFPE, 1997. p. 1760-1780.
- OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade; para compreender...** Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.
- PUTNAM, Robert; LEONARDI, R.; NANETTI, Raffaella Y. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- SOUZA, Marcelo José L. Planejamento Integrado de Desenvolvimento, Natureza, Validade e Limites. **Revista Terra Livre**, Curitiba, n. 10, p. 123-139, jul. 1994.
- SOUZA, Marcelo José L. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- SOUZA, Norma M. B. de. Os anos 90 apontam novas articulações para os setores populares: a experiência do fórum metropolitano de reforma urbana – FRMU. In: ANAIS DO ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. 7., 1997, Recife. **Anais...** Recife: UFPE, 1997. p. 1831-1850.
- VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria. In: ARANTES, O. et. All. (Org.). **A cidade do Pensamento Único**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 75-103.

Recebido em março de 2004.

Aprovado em maio de 2004.