

MARCO AURÉLIO COSTA

DEMOCRACIA URBANA:

para uma crítica do planejamento territorial no Brasil.

Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Planejamento Urbano e Regional.

Orientador: Dr. Rainer Randolph – Orientador
Doutor em Ciências Econômicas e Sociais /
Universidade de Erlangen

Rio de Janeiro
2008

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

C837d Costa, Marco Aurélio.
Democracia urbana : para uma crítica do planejamento territorial no Brasil / Marco Aurélio Costa. – 2008.
345 f. ; 30 cm.

Orientador: Rainer Randolph.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2008.

Bibliografia: f. 315-328.

1. Participação política. 2. Planejamento comunicativo. 3. Descentralização na administração pública. 4. Democracia. 5. Planejamento urbano – Teses. 6. Habermas, Jurgen, 1929- Crítica e interpretação. 7. Lefebvre, Henri, 1905-1991 – Crítica e interpretação. I. Randolph, Rainer. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. III. Título.

CDD: 323.042

MARCO AURÉLIO COSTA

DEMOCRACIA URBANA:

para uma crítica do planejamento territorial no Brasil.

Tese submetida ao corpo docente do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Planejamento Urbano e Regional.

Aprovado em:

Prof. Dr. Rainer Randolph – Orientador
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

Prof. Dra. Luciana Corrêa do Lago
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

Prof. Dra. Tamara Tânia Cohen Egler
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

Prof. Dr. Geraldo Magela da Costa
Instituto de Geociências – UFMG

Profa. Dra. Cristina Lontra Nacif
Centro Tecnológico – Escola de Arquitetura e Urbanismo – UFF

À Marta, companheira de vida e de sonhos.

Aos meus pais, irmãos e afilhado, a quem me desculpo pelo “retiro” dos últimos anos.

Aos parceiros de estrada do PRÓ-CITTÀ e aos “arqueiros” da serra da Calçada, pela paciência, apoio e compreensão.

Ao querido companheiro Julinho (*in memoriam*).

AGRADECIMENTOS

Um trabalho como este é feito apenas aparentemente a duas mãos, essas que freneticamente percorrem os teclados do *notebook*. Por trás dos dedos velozes e dos pensamentos nem tão lépidos assim, encontram-se muitas pessoas – algumas das quais lembramos nessa hora de agradecer, outras que descuidadamente esquecemos – e instituições.

Correndo o risco de ser injusto com uns e outros e sem querer comprometer ninguém pelos equívocos, falhas e omissões porventura (e provavelmente) cometidos, aproveito aqui para fazer alguns poucos e muito sinceros agradecimentos.

Agradeço ao meu estimado orientador Prof. Rainer Randolph por ter aceitado o convite de me orientar em mais essa empreitada acadêmica. Sem as suas preciosas orientações, críticas e sugestões, dificilmente teria sido possível realizar esse trabalho da forma como o foi. Suas observações foram decisivas para a minha reflexão. Espero não tê-lo desapontado nesses anos de interlocução.

Serei eternamente grato ao IPPUR e à Universidade Federal do Rio de Janeiro pela oportunidade que me foi concedida e agradeço, em especial, à Profa. Tamara Tânia Cohen Egler por ter confiado em mim e apoiado meu projeto naquele já longínquo inverno de 2003. Foi um privilégio ter podido fazer o Doutorado numa universidade pública que conta com professores tão qualificados e críticos em face da realidade social do país.

Agradeço também à Profa. Tamara e à Profa. Luciana Corrêa do Lago pelas valiosas contribuições e observações tão carinhosamente dadas quando da defesa do projeto de tese. Em vários momentos recorri às suas observações para avançar na redação da tese.

Na figura da nossa querida Zuleika, agradeço aos funcionários do IPPUR pela forma carinhosa com que sempre fui tratado e pela agilidade na solução das questões administrativas, o que é especialmente importante em se tratando de um aluno “estrangeiro”.

Também agradeço às “meninas” da biblioteca, especialmente Ana Lúcia, Luiza e Cláudia Regina pela eficiência de seu apoio, especialmente na finalização da tese.

Ao amigo Prof. Clélio Campolina Diniz, autor de minha primeira leitura acadêmica, agradeço mais uma vez pelo carinho com que se sempre se dispôs a participar de meus projetos acadêmicos, ainda que sua presença, dessa vez, não tenha sido possível.

Ao Prof. Geraldo Magela Costa, do Instituto de Geociências da UFMG, agradeço por aceitar o convite para fazer parte da banca examinadora. Espero que esse seja apenas o primeiro de uma série de encontros.

Agradeço igualmente à Profa. Cristina Lontra Nacif, pela gentileza com que aceitou o convite para participar e contribuir na defesa dessa tese. Também espero que esse contato inicial inaugure outras interlocuções futuras.

Tendo dedicado essa tese aos meus familiares e amigos mais próximos, reforço aqui meu agradecimento a todos pela paciência e desculpo-me pelos vários momentos de ausência.

Entre os muitos amigos que me acompanharam nesses últimos anos, agradeço, em especial, à Jane, parceira em todas as experiências aqui relatadas; ao Glauco, a quem agradeço pelos mapas feitos com tanto esmero; à Fernanda, pela revisão feita em parte do capítulo 3 e que contribuiu para reduzir os equívocos ali contidos; à Bel pela companhia e interlocução nas longas horas de viagem, entre um plano diretor e outro; à Jeanine, Simone e Angeles, da ARCA-AMASERRA, pelo estímulo que me deram nesses últimos meses; e à amiga economista Neusinha, agradeço pelos vários momentos de alegria, compartilhados nas jornadas do Glorioso e que me ajudaram a relaxar ao longo dessa jornada.

Ao Rossi e à Mabel, que mais uma vez demonstraram sua amizade ao me emprestarem aquele que seria meu abrigo carioca ao longo de vários meses, minha gratidão e carinho. Sem a ajuda de vocês, tudo teria sido muito mais difícil.

E, claro, agradeço à minha amada companheira Marta pela “co-orientação” e pela parceria que temos na vida. Sua revisão atenta e cuidadosa das várias versões dos capítulos dessa tese, de cada parágrafo escrito, não apenas contribuiu para melhorar o resultado final, mas serviu de incentivo para que eu realizasse e concluísse esta tese, com a maior dedicação e comprometimento possíveis. Ter uma autora brilhante como companheira é um privilégio.

RESUMO

A partir das contribuições teóricas de Henri Lefebvre, da crítica que esse autor faz ao urbanismo, da discussão acerca das contradições do espaço abstrato e da análise acerca do papel do Estado no capitalismo contemporâneo, esta tese investiga as abordagens e práticas de planejamento territorial, especialmente aquelas inspiradas na Teoria da Ação Comunicativa de Jürgen Habermas, analisando a recente experiência brasileira de elaboração de planos diretores municipais. A investigação parte das abordagens de planejamento urbano e regional atualmente predominantes e procura identificar aquelas que fornecem os melhores recursos para a construção de práticas que favoreçam a construção da democracia urbana e a transformação das práticas socioespaciais. O estudo percorre então a trajetória da formação do Estado e da nação brasileiros e recupera a história do planejamento no Brasil, enfatizando os instrumentos de política urbana previstos na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade, especialmente os planos diretores. A partir do relato e da análise de experiências concretas de elaboração e implementação inicial desses planos em pequenos e médios municípios brasileiros situados em Goiás, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco e Santa Catarina, faz-se uma crítica da participação social nesses processos participativos, na qual se observa que a aplicação das abordagens de planejamento comunicativo e participativo encontra-se submetida a variáveis referentes ao subsistema jurídico-administrativo e à organização social e cultura política locais, as quais condicionam essas experiências e configuram desafios para a superação dos problemas atualmente enfrentados pelos municípios brasileiros, especialmente os municípios de pequeno e médio portes. A partir da análise crítica das experiências concretas relatadas na tese e das contribuições teóricas de Lefebvre e Habermas, notadamente de aspectos ligados aos movimentos de democratização e descentralização das políticas públicas, este estudo apresenta uma crítica do planejamento democrático, procurando identificar os elementos que podem contribuir para a construção da democracia urbana e para a superação das contradições relativas à produção do espaço social no capitalismo contemporâneo.

Palavras-chave: Participação política, Planejamento comunicativo, Descentralização na administração pública, Democracia, Planejamento urbano.

ABSTRACT

From the theoretical contributions of Henri Lefebvre, from the critics that this author makes to urbanism, from the debate concerning the contradictions of the abstract space and the analysis concerning the power of the State in the contemporary capitalism, this thesis investigates the approaches and practices of territorial planning, especially those inspired in the Theory of the Communicative Action by Jürgen Habermas, analyzing the recent Brazilian experience of elaboration of municipal Master Plans. The inquiry departs from the currently predominant approaches of urban and regional planning and looks for to identify those that supply the best resources to build up practices that favor the construction of the urban democracy and the transformation of the socio-spatial practices. The study covers then the trajectory of the formation of the Brazilian State and nation and recoups the history of the planning in Brazil, emphasizing the foreseen instruments of urban politics in the Federal Constitution of 1988 and the Statute of the City, especially the Master Plans. From the story telling and from the analysis of concrete experiences of elaboration and initial implementation of these plans in small and medium Brazilian cities situated in Goiás, Minas Gerais, Paraná, Pernambuco and Santa Catarina, become a critics of the social participation in these processes, in which it is observed that the application of the communicative and participative planning approaches is submitted to variables referring to the legal-administrative subsystem and the local social organization and political culture, conditioning these experiences and configuring challenges for the overcoming of the problems currently faced by the Brazilian cities. From the critical analysis of the concrete experiences presented in the thesis and from the theoretical contributions of Lefebvre and Habermas, specially of aspects concerning the trends of democratization and decentralization of the public politics, this study presents a critic of the democratic planning, looking for to identify the elements that can contribute for the construction of the urban democracy and for the overcoming the contradictions related to the production of the social space in the contemporary capitalism.

Key words: urban democracy, social space, democratic planning, social participation, decentralization.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 5.1	Configurações das práticas de planejamento nos PD selecionados	269
Quadro 4.1	Caracterização geral das experiências dos PD elaborados pelo PRÓ-CITTÀ	182
Quadro 4.2	Caracterização da experiência dos PD do PRODETUR/NE	196
Quadro 4.3	Caracterização da experiência dos PD da SEPLAN/GO (I)	199
Quadro 4.4	Caracterização da experiência dos PD da SEPLAN/GO (II)	201
Quadro 4.5	Caracterização da experiência dos PD do PDFF/MIN	204
Quadro 4.6	Caracterização da experiência do PD de Itabirito/MG	207
Quadro 4.7	Informações relativas à implementação dos PD selecionados	224
Quadro 5.1	Configurações das práticas de planejamento	267

LISTA DE TABELAS

Tabela 4.1	Indicadores demográficos dos municípios dos casos selecionados – 2000	179
Tabela 4.2	Indicadores da participação social e do funcionamento do COMPURB – Itabirito/MG – 2006/2007	230
Tabela 5.1	Eventos participativos nos PD dos municípios selecionados	248
Tabela 5.2	Indicadores da participação social nos PD dos municípios selecionados	250
Tabela 5.3	Avaliação da Audiência Pública – Planos Diretores de Cidade Ocidental, Novo Gama, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás - agosto/2006	256
Tabela A.1	Participação social no processo de elaboração do Plano Diretor de Luziânia/GO – 2003	330
Tabela A.2	Participação social no processo de elaboração do Plano Diretor de Itabirito/MG – 2005	331
Tabela A.3	Participação social no processo de elaboração do Plano Diretor de Cidade Ocidental/GO – 2006	332
Tabela A.4	Participação social no processo de elaboração do Plano Diretor de Novo Gama/GO – 2006	333
Tabela A.5	Participação social no processo de elaboração do Plano Diretor de Santo Antônio do Descoberto/GO – 2006	334
Tabela A.6	Participação social no processo de elaboração do Plano Diretor de Valparaíso de Goiás/GO – 2006	335
Tabela A.7	Participação social no processo de elaboração do Plano Diretor de Barracão/PR – 2006/2007	336
Tabela A.8	Participação social no processo de elaboração do Plano Diretor de Dionísio Cerqueira/SC – 2006/2007	337
Tabela B.1	Indicador das variáveis político-institucionais	339
Tabela B.2	Indicador das variáveis de participação e organização social	339

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

A21	Agenda 21
ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AGDR	Agência Goiana de Desenvolvimento Regional
AP	Audiência Pública
APA	Área de Proteção Ambiental
APL	Arranjo Produtivo Local
ASCOAGRI	Associação Comercial de Barracão e Dionísio Cerqueira
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BN	Banco do Nordeste
CBH	Comitê de Bacia Hidrográfica
CEDEPLAR	Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional
CEPAM	Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal
CEPENE	Centro de Pesquisa e Gestão de Recursos Pesqueiros do Litoral Nordeste
CIAM	Congrès Internationaux d'Architecture Moderne
CMA	Comissão Municipal de Acompanhamento
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNPU	Conselho Nacional de Política Urbana
COMPESA	Companhia Pernambucana de Saneamento
COMPURB	Conselho Municipal de Política Urbana de Itabirito
CPRH	Companhia Pernambucana de Meio Ambiente
CTG	Centro de Tradições Gaúchas
DER-PE	Departamento de Estradas de Rodagem de Pernambuco
DLIS	Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
EMATER-MG	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais
EMATER-PR	Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural
EPAGRI	Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina S. A.
FIDEM	Fundação de Desenvolvimento Municipal
FJP	Fundação João Pinheiro
FNMA	Fundo Nacional do Meio Ambiente
GTC	Grupo de Trabalho Comunitário
GTZ	Agência Alemã de Cooperação Técnica
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBRAM	Instituto Brasileiro de Mineração
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
IPPUR	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional

IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IRCOS	Instituto Recifes Costeiros
LUB	Legislação Urbanística Básica
MCidades	Ministério das Cidades
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MIN	Ministério da Integração Nacional
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
ONG	Organização Não-Governamental
OP	Orçamento Participativo
OPP	Oficina de Planejamento Participativo
OSC	Organização da Sociedade Civil
PARANACIDADE	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano do Estado do Paraná
PD	Plano Diretor
PDDF	Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PDLI	Plano de Desenvolvimento Local Integrado
PDP	Plano Diretor Participativo
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRÓ-CITTÀ	Instituto de Estudos Pró-Cidadania
PRODETUR/NE	Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste
PT	Partido dos Trabalhadores
RIDE	Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno
SAGMACS	Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais
SCO	Sociedade Civil Organizada
SDETE	Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Esportes de Pernambuco
SEPLANDES	Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Social do Estado de Pernambuco
SEPLAN-GO	Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Goiás
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
UAI	União Ambientalista de Itabirito
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
ZEE	Zoneamento Ecológico-Econômico
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
ZIPHC	Zona de Interesse de Preservação Histórica e Cultural
ZOPP	Planejamento Participativo Orientado por Objetivos

SUMÁRIO

DA TRAJETÓRIA DO SUJEITO À CONSTRUÇÃO DO ARGUMENTO: UMA INTRODUÇÃO EM TRÊS TEMPOS.....	15
O SUJEITO EM CONSTRUÇÃO	17
A CONSTRUÇÃO DO OBJETO EMPÍRICO	25
O ARGUMENTO	30
CAPÍTULO 1	
ESPAÇO ABSTRATO, ESTADO E SOCIEDADE URBANA.....	33
1.1. PERDIDOS NO ESPAÇO?	38
1.2. ESPAÇO POLÍTICO ABSOLUTO: O ESTADO E SUAS FISSURAS.....	46
1.3. SOCIEDADE URBANA: DO QUOTIDIANO EM CONTRADIÇÕES.....	59
1.4. AGIR COMUNICATIVO E TRANSIÇÃO	68
CAPÍTULO 2	
DA RAZÃO INSTRUMENTAL À RAZÃO COMUNICATIVA: O PERCURSO DO PLANEJAMENTO NA MODERNIDADE.....	81
2.1. O PLANEJAMENTO NAS ENCRUZILHADAS DA RACIONALIDADE MODERNA	84
2.2. CONCEITOS, TENSÕES E CONTRADIÇÕES: O PLANEJAMENTO EM MOVIMENTO.....	95
2.3. PLANEJAMENTO DEMOCRÁTICO, POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO: A CONSTRUÇÃO DE UMA ABORDAGEM A PARTIR DE UM CONCEITO HÍBRIDO.....	105
CAPÍTULO 3	
UNIDADE E DIVERSIDADE OU O CONTEXTO DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL NO BRASIL	125
3.1. A FORMAÇÃO DO ESTADO E DA NAÇÃO BRASILEIROS: UMA VELHA QUESTÃO	126
3.2. A TRAJETÓRIA DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL NO BRASIL	144
3.3. FEDERAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO: DA REESTRUTURAÇÃO DO ESTADO PÓS-88 AO ESTATUTO DA CIDADE	154
3.4. OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL E OS PLANOS DIRETORES NO BRASIL	162

CAPÍTULO 4	
CRÔNICAS DO PLANEJAMENTO POSSÍVEL	177
4.1. DOS PLANOS DIRETORES E SEUS MUNICÍPIOS	178
4.2. A ABORDAGEM DE PLANEJAMENTO E SEUS ASPECTOS METODOLÓGICOS	181
4.3. PRACTICE STORIES: RELATANDO AS EXPERIÊNCIAS	191
4.4. AINDA SOBRE AS EXPERIÊNCIAS: A IMPLEMENTAÇÃO INICIAL DA NOVA POLÍTICA URBANA	223
CAPÍTULO 5	
ATORES SOCIAIS, ESFERA PÚBLICA E CULTURA POLÍTICA: O PLANEJAMENTO DEMOCRÁTICO E SEUS PROCESSOS OBLÍQUOS	232
5.1. DE COMO NUNCA FOMOS TÃO PARTICIPATIVOS	233
5.2. SEMELHANÇAS E ESPECIFICIDADES DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL: AVALIANDO A PARTICIPAÇÃO NOS PLANOS DIRETORES	241
5.3. PARA UMA CRÍTICA DA PARTICIPAÇÃO: SUBSISTEMA POLÍTICO-INSTITUCIONAL E CULTURA POLÍTICA	266
CONSIDERAÇÕES FINAIS AS CONTRADIÇÕES DO ESPAÇO ABSTRATO E SUA SUPERACÃO OU SE A FELICIDADE É POSSÍVEL	280
REFERÊNCIAS	315
APÊNDICES	335

Da trajetória do sujeito à construção do argumento: uma introdução em três tempos

Meu objetivo não é mudar o sistema. Perdemos essa guerra há muito tempo atrás. Olhem para os que nos venceram, os donos do mundo. Estão solidamente estabelecidos. Permitem até que a esquerda exista. Por quê? Porque ela não incomoda ninguém, não há mais ameaça de revolução. Ela é só um *boton*, um broche ou uma pichação. É apenas uma saudade. No máximo, é uma atitude moral que jamais ultrapassará o âmbito da vida privada.

Prof. Fernando Robles – personagem do filme *Lugares comuns*

Minha trajetória se dá entre a ação e a reflexão. O desenho dessa trajetória é feito num *espaço* que não é simples suporte das ações e das reflexões, tampouco espaço de uma única racionalidade, sendo atravessado por experiências subjetivas, pessoais, ao mesmo tempo em que se constitui como espaço de encontro, de movimentos, de trocas simbólicas, da razão comunicativa e dos valores de uso, mas que sofre as pressões inerentes aos domínios da razão instrumental e dos valores de troca.

Em minha trajetória pessoal, tenho participado de práticas político-sociais de planejamento urbano e regional – PUR, com as quais estou comprometido e que são, agora, objeto dessa investigação: não no sentido estrito do positivismo científico que opera a separação entre sujeito e objeto, mas um objeto que guarda em si algo do sujeito e vice-versa, estabelecendo uma relação dialética – desafio a ser enfrentado e, talvez, desvendado, ainda que parcialmente, por essa investigação: “(t)his incessant deciphering activity is objective as much as subjective – in which respect it indeed transcends the old philosophical distinction between objectivity and subjectivity” (LEFEBVRE, 2005, p. 183).

Portanto, o trabalho que apresento aqui é resultado de minha trajetória pessoal, das minhas experiências profissionais, das visões de mundo, interpretações e teorias que, ainda que de diferentes formas e com intensidades distintas, orientam e orientaram as práticas de PUR das quais participei e do processo reflexivo que perpassa a relação dialética sujeito-objeto. Como resultado desse processo, não tenho apenas a produção dessa reflexão, em formato de tese, mas um sujeito, espera-se, transformado e enriquecido pelo esforço reflexivo e, também um objeto teórico construído, a partir da superação das percepções anteriores.

Nesta introdução, apresento, em três tempos, alguns dos elementos que permitirão ao leitor compreender e se aproximar dessa investigação: (1) a construção do sujeito, de sua trajetória pessoal e profissional, de suas experiências e reflexões; (2) o objeto empírico dessa investigação, a saber, as experiências que constituem seu contexto e pretexto, e às quais irão se contrapor as concepções e formulações teóricas que perpassam o debate acerca do planejamento territorial no capitalismo contemporâneo; e (3) a forma como esta investigação está estruturada, ou seja, como o discurso argumentativo está aqui construído.

O sujeito em construção

Graduei-me em Economia na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, filho de pai economista e mãe pedagoga, ambos servidores públicos, nascidos em Itamarandiba, no Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais.

A decisão por fazer Economia reflete uma forte influência desse ambiente familiar do qual fizeram parte vários amigos de meu pai, a maioria deles economistas, servidores públicos, que freqüentavam nossa casa e, não raramente, viajavam conosco para visitar a casa de meus avós paternos que permaneceram toda a vida em Itamarandiba.

As diferenças socioeconômicas e culturais entre Belo Horizonte, cidade onde nasci e morei a maior parte do tempo, e a região do Vale do Jequitinhonha sempre causaram muito impacto sobre mim, expressando, em parte, as influências de minha formação humanista e cristã. Desde muito jovem, as desigualdades socioespaciais apresentavam-se para mim como um problema, o que se refletiria em minhas escolhas e trajetória profissionais.

Ao decidir pela graduação em Economia, em meados da década de 1980, eu procurava capacitar-me para trabalhar, posteriormente, em ações orientadas para a redução das desigualdades socioespaciais, notadamente no setor público. A palavra “planejamento” começou a fazer parte de meu dicionário desde muito cedo, estando, inicialmente, diretamente ligada à dimensão econômica da vida social e entendida como uma atividade eminentemente ligada ao setor público, ao Estado.

Durante o curso de Economia, experimentei sentimentos ambivalentes que marcariam minha trajetória futura. No começo do curso, sobretudo, um trabalho interdisciplinar feito com os professores das disciplinas de Economia, Sociologia, Ciência Política e Filosofia contribuiu para que meu entendimento se orientasse para uma percepção mais ampla e integrada da realidade social, gerando um primeiro questionamento do isolamento e da especialização das ciências sociais, em especial da Economia.

Paralelamente a essa percepção, através de um contato inicial com o marxismo, pude aprofundar aquele conhecimento mais holístico da realidade social – apesar desse marxismo estar muito próximo de um marxismo ortodoxo economicista – e, ao mesmo tempo, questionar as possibilidades de atuação, leia-se, do próprio planejamento, no capitalismo.

À medida que o tempo passava, considerando a formação ampla (do ponto de vista teórico) do curso de Economia da UFMG, a abordagem interdisciplinar e integrada dava lugar

a enfoques menos críticos e mais próximos de uma compreensão da Economia como ciência moderna autônoma e parcelar.

Ao concluir a graduação, sentia-me mais distante daquele projeto inicial do jovem que fez vestibular para economia para, como o pai, embora de forma diferente dele, atuar no setor público, na *área de planejamento*, a fim de combater as “misérias do mundo”. Formava-me numa profissão onde a sensibilidade para a questão social não era evidente, muito menos a regra, na qual boa parte das teorias prescinde do lugar onde as coisas acontecem e das pessoas envolvidas nos processos socioeconômicos.

Por outro lado, o marxismo ortodoxo da universidade daqueles anos 1980 tinha contribuído para tirar um certo encanto do mundo tal como o percebia, num duplo sentido: no sentido de tirar o encantamento e a ingenuidade de minha visão de mundo, mas também no sentido de produzir uma visão de mundo determinista, onde a potência da ação individual e coletiva subordina-se às estruturas e às leis históricas de desenvolvimento das forças produtivas, limitando e condicionando a capacidade de transformação social.

Depois de algum tempo, alguns anos após ter concluído a graduação, e depois de uma rápida passagem como técnico da Fundação João Pinheiro – FJP – órgão do governo estadual de Minas Gerais – e em meio a experiências nas áreas da filosofia e da psicologia, retornei à FJP como consultor para trabalhar na elaboração do plano diretor – PD, de Ipatinga, naquela que foi a primeira gestão do Partido dos Trabalhadores – PT, naquele município.

Esse meu retorno à FJP foi uma espécie de reencontro com aquele projeto antigo – o de trabalhar com políticas públicas, na área de planejamento. Trabalhava, pela primeira vez, com uma equipe multidisciplinar, contribuindo para desenhar uma política pública, um plano de desenvolvimento para uma das cidades mais importantes do Estado, onde a história de sua constituição enquanto cidade e de construção do “urbano” estava, historicamente, subordinada aos interesses de uma empresa.

Vale a pena tecer aqui algumas considerações, mesmo que impressionistas, sobre aquela experiência, pois ela foi uma espécie de “batismo” na área de PUR, tendo sido uma experiência pedagógica em vários sentidos e tendo gerado questionamentos e inquietações que só posteriormente encontrariam conceitos e chaves interpretativas que permitiriam um melhor entendimento daquela realidade e da própria experiência.

Foi uma experiência rica e marcada por sentimentos contrastantes de satisfação e frustração. Ipatinga era um município relativamente novo, projetado inicialmente como

distrito industrial de Coronel Fabriciano, para sediar a Usiminas, importante indústria siderúrgica do país. Ipatinga logo se transformou em cidade e a estruturação de seu espaço urbano se deu de forma subordinada aos interesses da empresa. Constituíam-se ali um espaço planejado, que refletia a hierarquia da empresa, marcado por uma forte segregação socioespacial. A administração do PT chegou envolta num clima de muitas expectativas, promessas e esperanças.

A experiência, no entanto, não foi rica apenas pela singularidade da cidade ou pela natureza do trabalho e da atuação numa equipe interdisciplinar, foi significativa também pelos desencantos que vivemos, ao perceber que aquelas esperanças e promessas seriam, parcialmente, frustradas. A tensão das relações entre as dimensões técnica e política no campo do PUR, o descompasso entre discurso, técnicas e práticas e a fragilidade do processo participativo foram componentes essenciais dessa experiência e marcaram profundamente minha formação profissional e minha trajetória.

De toda forma, a despeito dos problemas e frustrações que vivenciei, senti um grande prazer de participar daquele trabalho e reencontrei-me com aquele antigo *projeto de transformação social*, de alguma forma convicto das contribuições que poderia dar na execução de políticas públicas e na área de PUR, apesar de não tão certo e seguro em relação às formas de viabilizar, de atualizar tais contribuições potenciais.

Após alguns anos de trabalho como consultor na FJP, tive conhecimento do IPPUR, onde um antigo colega de faculdade fazia mestrado. Eu, que em decorrência do desencanto com a Economia, tinha me desinteressado por um maior investimento na carreira acadêmica, candidatei-me e fui aprovado para fazer o mestrado no IPPUR, iniciando, então, há 15 anos, minha trajetória nessa instituição.

No IPPUR, senti-me “em casa”, no sentido de que encontrei ali (e em alguns de seus professores) elementos que me eram (e ainda o são) caros: a maneira de lidar com o conhecimento nas ciências sociais, questionando, de um lado, a relação sujeito-objeto e, de outro, a especialização do conhecimento científico; a maior sensibilidade para a dimensão humana e para a *espacialidade* das relações e processos sociais; e ainda a reflexão acerca dos projetos de ação, intervenção ou transformação da sociedade.

Foi uma experiência radicalmente distinta da graduação. Se na graduação eu tivera uma certa dificuldade em lidar com meus pares, no IPPUR eu me sentia estimulado pelas

leituras e pelas discussões. Ali, de alguma maneira, minhas inquietações encontravam ressonância, pois estavam presentes nas inquietações de colegas e professores.

Na dissertação do mestrado, fiz a avaliação de um programa governamental que tinha como objetivo o fortalecimento dos governos locais. Não tanto na linha do desenvolvimento institucional que foi muito explorada no final dos anos 1990, mas no sentido da vocalização e sistematização das demandas locais e microrregionais para sua inclusão na agenda do governo estadual, por meio de um programa “permanente” que adotava a estratégia de fortalecer o associativismo microrregional (COSTA, 1995).

A avaliação daquele programa, para o qual eu tinha dado algumas contribuições marginais, fazia parte de um processo de atuação/reflexão que se remetia a meu projeto inicial de agente transformador da realidade social – aqui, com uma dose de ingenuidade um pouco menor. Na verdade, escolherei esse programa como objeto de estudo porque acreditava no desenho institucional proposto, em outras palavras, achava que um programa daquele tipo poderia gerar alguns resultados no sentido de fortalecer os governos locais e valorizar essa esfera, sobretudo por causa de sua estratégia de fortalecer a esfera intermediária das microrregiões, uma idéia que me era cara.

De certa maneira, compartilhava da idéia que estava por trás do programa de que a descentralização era importante e que a esfera local (ou ao menos o governo local) era relevante dentro daquele projeto de transformação social.

Na avaliação do programa, para além das suas deficiências e equívocos, pude constatar a distância entre o discurso contidos nas propostas governamentais e a sua efetiva aplicação, ao mesmo tempo em que aprofundei minhas reflexões sobre a questão da descentralização e da participação, especialmente num contexto de planejamento governamental que lidava com a questão interescalar. O fracasso e a incompletude do programa foram tão evidentes que minha análise teve que se centrar mais na crítica do discurso proposto e nas razões de sua não-efetivação do que propriamente na análise de um projeto implementado.

Ainda durante o mestrado, ajudei na criação, em 1994, do Instituto de Estudos Pró-Cidadania – PRÓ-CITTÀ, uma organização não-governamental – ONG, na qual passei a atuar na avaliação de políticas sociais e na coordenação e elaboração de PD.

No PRÓ-CITTÀ, trabalhei (e tenho trabalhado) com vários programas e projetos de desenvolvimento regional, urbano e rural, tendo conhecido várias regiões, estados e cidades, assim como várias comunidades locais, umas mais cívicas do que as outras, para utilizar um

conceito de Tocqueville (1977) revisitado por Putnam (2002), que se constituirá em um dos conceitos que utilizarei neste trabalho.

A decisão de criar o PRÓ-CITTÀ foi estimulada pela realização da Eco-92, no Rio de Janeiro, quando diversas ONG do mundo estiveram reunidas num Fórum que teve como um de seus resultados mais claros justamente o estímulo à organização da sociedade civil.

Mas a decisão de criar o PRÓ-CITTÀ foi tomada a partir de uma reflexão que levava em conta nossas (minhas e dos outros associados) recentes experiências em práticas de planejamento das quais participávamos, notadamente na própria FJP, nas quais se questionava o papel que o Estado vinha desempenhando nessas experiências, para o que contribuía a crise econômica e fiscal que eclodiu no Brasil e na América Latina como um todo no final dos anos 1970 e que comprometeu o desempenho da economia da região durante os anos 1980 e parte dos anos 1990, ao mesmo tempo em que se vislumbravam novas possibilidades de participar de práticas de planejamento na qualidade de atores sociais, como membros de uma ONG.

Apesar do pouco tempo de formado e da reduzida experiência profissional, mas contando com a influência de alguns autores (em especial, Castells, Borja e Habermas), com os quais trabalhava no IPPUR, fazia uma leitura crítica sobre o papel do Estado nas práticas de planejamento e procurava, por meio da criação do PRÓ-CITTÀ, construir uma instituição e um lugar de trabalho, onde poderia desenvolver atividades semelhantes àquelas que já desenvolvia na FJP, mas a partir de uma outra inserção e de outras relações político-institucionais, fazendo-o de forma (em tese) mais autônoma, com maior flexibilidade e sem os “constrangimentos” que afetam uma instituição governamental – ao menos, não com os mesmos constrangimentos com os quais nos deparamos no Estado.

Nesses trabalhos, procurava atuar, compatibilizando os imperativos dos contratos de consultoria e dos convênios públicos (recursos, cronogramas e hierarquias) com o desenvolvimento de trabalhos, buscando manter-me fiel a princípios e valores que se remetiam àquele projeto original de transformação social e que se respaldavam, sobretudo, nas formulações de autores como Castells (1976, 1989, 2000) e Habermas (1997a, b).

Assim, após a experiência no curso de Economia, os trabalhos na FJP e o mestrado no IPPUR, eu ficara convencido de que o nível local importava e que a escala local tinha que ser valorizada, pois as pessoas, o mundo da vida de Habermas, das interações, estão no plano local. Portanto, os projetos de transformação deveriam passar pelo local. Ao mesmo tempo, considerando minha formação familiar, escolar e profissional, achava que o Estado, mesmo

enfraquecido, em crise e esvaziado¹, ainda era o Estado, ente responsável pela dimensão normativa da vida social, para o bem e/ou para o mal. Portanto, atuar no nível local, na construção de projetos de futuro (planos) e normas fazia sentido e parecia ser a coisa certa a se fazer e era o que buscávamos nos trabalhos desenvolvidos no PRÓ-CITTÀ.

A crítica ao planejamento compreensivo e às concepções científicas de planejamento e o debate em torno do planejamento participativo (comunicativo, democrático ou qualquer outro adjetivo similar que lhe queiram atribuir) contribuíram para orientar as práticas de PUR das quais participava e reforçavam a crença nos projetos de transformação construídos com a efetiva participação das pessoas: projetos de mudança, de transformação nascidos da esfera local, de cada pequeno município, de cada comunidade.

Contudo, apesar das aparentes “boas intenções”, da construção de projetos de transformação social a partir das comunidades e com a participação social, as experiências concretas foram se revelando variáveis e questionáveis para além do nível das intenções.

Numa avaliação aparente, as experiências que acumulei mostram-se plurais e bastante variadas sob diversos aspectos, como é o caso, por exemplo, da recepção de nosso trabalho por parte dos atores político-sociais locais e da dinâmica de desenvolvimento dos trabalhos. Em alguns casos, encontramos situações em que somos bem recebidos, em que o trabalho flui sem resistências, o que nos dá a percepção de que estamos fazendo a coisa certa. Em outros casos, encontramos uma maior resistência ao trabalho e buscamos, através de um esforço comunicativo, sensibilizar e mobilizar aqueles atores, fazendo com que se integrem ao e se apropriem do processo do planejamento participativo.

Julgando pelas aparências, eu poderia avaliar essa recepção variada, a dificuldade de encontrar atores sócio-políticos interessados em participar, de fato, das práticas de planejamento e a irregularidade dos resultados obtidos como um *problema dos atores sócio-políticos* ou *da metodologia de planejamento participativo* utilizada nessas práticas.

De fato, gera grande satisfação o envolvimento em experiências, onde atores, no nível local, apropriam-se do processo de planejamento e fazem uma reflexão sobre sua comunidade, analisando sua formação e dinâmica a partir de uma perspectiva não habitual, não naturalizada, discutindo seus problemas e tomando decisões que são potencialmente transformadoras e que desagradam alguns interesses...

¹ Na verdade, esvaziado de mim mesmo, pois aderi, em 1996, a um programa de desligamento voluntário de inspiração neoliberal – revelador da visão de Estado hegemônica no país – e que reduziu, sensivelmente, o quadro técnico da Fundação João Pinheiro – FJP, que perdeu muito de seus técnicos mais experientes.

Já outras vezes, surge um sentimento que mistura frustração e impotência: somos bem recebidos e os donos do poder local não se incomodam com nossa presença e com nossas ações, chegando até a apreciá-las, mas, ao partirmos, nada se transforma, aliás, ao partirmos deixamos tudo como estava, só que agora tudo está legitimado por processos aparentemente “participativos”, sem nada ter mudado minimamente.

A diversidade das experiências, dos processos de planejamento participativo e dos resultados obtidos, seja ao longo da etapa de construção dos planos e projetos, seja após a nossa “intervenção”, não pode ser atribuída simplesmente aos atores sócio-políticos locais, nem sequer reduzidas à dimensão metodológica.

De certa forma, a crença, não de todo gratuita ou infundada, de que uma atuação bem intencionada, baseada em princípios humanistas e na adoção de conhecimentos técnicos combinados com metodologias participativas, seria capaz de transformar a realidade social parece-me, agora, um tanto quanto simplista e ingênua. Daí a motivação em fazer uma investigação mais profunda acerca das práticas de planejamento territorial e das concepções e formulações teóricas que orientam ou refletem tais práticas, com ênfase no debate acerca do PUR, da democracia participativa e dos projetos de transformação social, enfatizando aspectos que informam como essas práticas se dão em um país periférico como o Brasil, mas buscando também entender os desafios do PUR no capitalismo contemporâneo.

Para além do estranhamento, da perplexidade ou das emoções evocadas pela diversidade das experiências, cabe questionar se o problema não está na natureza dessas experiências, na relação dialética entre tais práticas, nas suas diversas esferas, e a realidade social, e na forma como as pessoas, transformadas em atores sócio-políticos, são “convidadas” e inserem-se (ou não) em tais práticas e experiências, participando de processos que discursivamente prometem mais do que podem e que dialeticamente revelam os limites e desafios para a transformação social, notadamente através de práticas de planejamento.

Estas foram minhas motivações iniciais, para, a partir das experiências subjetivas em processos de planejamento, transformar essas experiências, inicialmente, em objeto empírico de uma investigação, e produzir uma reflexão crítica da experiência vivida, para não desperdiçá-la.

Em grande medida, esta investigação pode e deve ser lida como um processo reflexivo de autor, onde a reflexão sobre o objeto leva, em última instância, a uma reformulação do

objeto mesmo que é resultado e condição de uma reflexão sobre o sujeito, que é também ator-objeto dessa trama.

Bourdieu (2003) já assinalava a questão dos diferentes papéis sociais e posições que assumimos ao longo da vida no que ele chama de espaço social. Por outro lado, Bourdieu, Chamboredon e Passeron (2000) nos alertam sobre a necessidade de exercermos diferentes níveis de vigilância epistemológica ao nos lançarmos em processos reflexivos, o que me parece uma tarefa particularmente desafiadora.

Daí que, ao iniciar esse esforço investigativo, explicitando minha trajetória, e ao apresentar essa reflexão como um processo de transformação pessoal, deixo claro desde já a forma como concebo o desafio de produzir conhecimento científico – afirmando uma compreensão dialética da relação sujeito e objeto, reconhecendo ainda as tensões entre teoria e prática –, esperando que essa reflexão contribua tanto para aqueles que estão inseridos em práticas de PUR, como para os que, tendo ou não vivências empíricas como aquelas aqui relatadas, estejam inseridos em outras práticas sociais e em processos reflexivos orientados para a investigação das possibilidades e desafios da transformação social.

Nesse sentido, pergunto-me se o questionamento que faço para mim como ator em processos de planejamento (participativo ou democrático) também é válido para outros atores/leitores: as práticas de PUR podem contribuir para processos de transformação social? Especificamente as práticas de planejamento entendidas como político-sociais, que apregoam e envolvem a participação social no processo de planejamento, são práticas que contribuem para projetos transformadores e/ou emancipatórios da sociedade? São capazes de alterar a correlação de forças políticas de forma a ampliar as possibilidades de construção de projetos de sociedade “populares” e alternativos ao capitalismo hegemônico? Como a reflexão sobre essas práticas está contribuindo para as experiências que estão acontecendo em vários lugares do planeta e como, em contrapartida, tais práticas estão sendo interpretadas e analisadas? Subsidiariamente, interessa saber também qual o papel do Estado nesse processo, uma vez que o deslocamento das práticas de planejamento para além dos domínios do sistema jurídico-administrativo não significa a negação do Estado como instituição relevante no processo de planejamento, mas demanda uma revisão de sua constituição e de seu papel.

Como veremos no capítulo 1, interessa-nos refletir sobre o planejamento territorial – abordagens e práticas –, investigando sua *potência* e *atualização* e seus movimentos crítico-reflexivos, em vista das possibilidades de transformação da realidade social e do próprio planejamento – teoria e prática.

A construção do objeto empírico

As percepções, emoções e frustrações que estavam presentes nas experiências das quais participei foram colocadas em xeque na minha problematização inicial: o que poderia se aproximar de um desconforto em relação às dificuldades inerentes ao emprego de técnicas e recursos metodológicos transforma-se numa reflexão acerca das práticas e concepções teóricas de planejamento, configurando, ao final, um questionamento sobre o PUR.

As experiências que fazem parte da minha trajetória apresentam peculiaridades que permitem a formulação de questionamentos e questões diferentes. Faço aqui uma descrição geral dessas experiências que se constituirão no objeto empírico dessa investigação.

Numa perspectiva empírica, as experiências aqui reportadas dizem respeito à elaboração de PD, os quais coordenei entre os anos de 2000 e 2007, através da ONG PRÓ-CITTÀ, envolvendo também a elaboração ou a revisão de Legislações Urbanísticas Básicas – LUB, que englobam a Lei de Perímetro Urbano, a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, o Código de Obras e, em alguns casos, o Código de Posturas, além da Lei Ambiental ou Código de Meio Ambiente.

Ressalto, desde já, que essa investigação não irá avaliar as práticas de PUR que lhe servem de inspiração. Ao menos não no sentido clássico de avaliação de políticas públicas. Ou seja, não é meu propósito fazer aqui uma avaliação dos onze processos de elaboração e implementação inicial dos PD aqui reportados e que servem de objeto empírico dessa investigação, já que uma avaliação per se dessas experiências estaria centrada em averiguar os resultados nela obtidos, a partir, sobretudo, da análise do comportamento de um conjunto de variáveis selecionadas em vistas dos objetivos e propósitos das experiências. Compreendendo tais experiências como expressões das práticas político-sociais de PUR, temos que as práticas e concepções de PUR, notadamente aquelas filiadas ao planejamento participativo (democrático) e às discussões acerca da democracia deliberativa, serão o objeto de nossa investigação que irá se dar de forma a permitir uma espécie de diálogo entre as experiências e as discussões teóricas que serão apresentadas no capítulo seguinte.

A elaboração dos PD consiste numa prática relativamente disseminada no Brasil, ao menos para os municípios com mais de 20.000 habitantes, por lhes ser obrigatória, assim como para os municípios metropolitanos e aqueles de interesse turístico, configurando o

instrumento norteador da política urbana brasileira, ao qual se subordinam os demais instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.²

O PD, ou seja, as experiências relativas à sua elaboração e implementação, tal como se dão hoje no país, notadamente a partir da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e, sobretudo, do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001a), consiste não apenas no principal instrumento normativo de gestão territorial urbana, mas numa prática político-social de PUR que perpassa e na qual se manifestam questões teóricas mais amplas relativas ao Estado, à democracia e à participação social.

Foram, ao todo, 11 (onze) processos de elaboração de PD (e LUB), cujas contratações ocorreram por intermédio de processos licitatórios que viabilizaram a realização dos trabalhos em quatro regiões brasileiras, nos municípios de Rio Formoso, Sirinhaém e Tamandaré, em Pernambuco (Nordeste); Cidade Ocidental, Luziânia, Novo Gama, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás, em Goiás (Centro-Oeste); Barracão, no Paraná; Dionísio Cerqueira, em Santa Catarina (Sul); e Itabirito, em Minas Gerais (Sudeste).³

No Nordeste, foram elaborados três PD, todos no Estado de Pernambuco, nos anos de 2000 e 2001, através do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – PRODETUR/NE. Os PD foram elaborados para três municípios vizinhos, com prefeituras de perfis político-partidários variados (de direita e de esquerda) e *comunidades cívicas* distintas. Apesar da vizinhança (proximidade) e da formação sociocultural e econômica comum – os municípios se situam na Zona da Mata Pernambucana, ocupada desde o século XVII por famílias que ainda compõem a oligarquia canavieira local – as experiências foram muito diferentes entre si no que diz respeito ao envolvimento das prefeituras e de suas equipes

² Conforme Art. 182 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001a).

³ Foram três licitações (Tomada de Preços do Tipo Técnica e Preço) no Estado de Pernambuco, promovidas pela Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Social do Estado de Pernambuco – SEPLANDES, para a elaboração dos planos diretores – PD, dos municípios de Tamandaré (licitação promovida em 1999), Sirinhaém (1999) e Rio Formoso (2000), no âmbito do Programa de Desenvolvimento do Turismo no Nordeste – PRODETUR/NE, envolvendo recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, do Banco do Nordeste – BN, e a contrapartida do tesouro estadual pernambucano. Duas licitações foram promovidas pela Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Goiás – SEPLAN/GO, visando, a primeira, a elaboração do PD de Luziânia (Tomada de Preços do Tipo Menor Preço Global, em 2002) e a segunda, o PD dos municípios de Cidade Ocidental, Novo Gama, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás (Tomada de Preços do Tipo Técnica e Preço, em 2006). Essas licitações inserem-se no convênio firmado entre a SEPLAN/GO e o Ministério da Integração Nacional – MIN, através da Secretaria de Desenvolvimento do Centro-Oeste e da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE. Em 2006, um processo licitatório (Tomada de Preços do Tipo Técnica e Preço), foi promovido pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA, para a elaboração dos PD de Barracão e Dionísio Cerqueira, atendendo às ações inscritas no convênio de cooperação técnica firmado entre o IICA e o MIN, no âmbito do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF. Finalmente, no caso do PD de Itabirito, a contratação foi feita diretamente pela prefeitura, através de um processo de dispensa de licitação, em 2005.

técnicas no processo de planejamento e em relação à participação da comunidade e de agentes econômicos, notadamente daqueles com interesses no mercado de terras, em todo o processo.

Vale destacar na experiência de Pernambuco o papel coordenador e articulador, ao menos do ponto de vista institucional, desempenhado pela Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Social do Estado de Pernambuco – SEPLANDES.

Com uma equipe também multidisciplinar, formada por técnicos de diferentes órgãos do governo estadual, a maior parte deles com uma formação acadêmica e ampla experiência técnica, destaca-se, nesse caso, a forma “orgânica” através da qual o governo do estado envolvia-se na questão do desenvolvimento local e da gestão urbana. Tal envolvimento manifestava-se, por exemplo, no controle que o governo exercia sobre os processos de parcelamento de solo em municípios litorâneos.

No Centro-Oeste, a elaboração dos PD foi feita por meio de um convênio existente entre o Ministério da Integração Nacional – MIN, e a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do Estado de Goiás – SEPLAN-GO, tendo sido uma contratação motivada pelas questões urbano-metropolitanas relativas aos municípios goianos do entorno de Brasília, inserida nas ações da Secretaria de Desenvolvimento do Centro-Oeste do MIN e da gerência da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE.

Apesar de também terem sido contratados pelo governo do estado, mais do que isso, por uma secretaria de planejamento, assim como foram os planos pernambucanos, o caso dos PD goianos apresentou algumas peculiaridades, muitas decorrentes da própria configuração da RIDE, onde o que seria o “centro metropolitano” é, na verdade, uma outra Unidade da Federação que exerce influência sobre um amplo território que se subordina administrativamente a outras Unidades da Federação (os estados de Goiás e Minas Gerais).

Outra distinção em relação ao caso pernambucano é que, ao contrário de Pernambuco, onde os PD se submetiam a um projeto de desenvolvimento regional focado no turismo, no caso dos municípios da RIDE, o esforço “coordenado” pelos governos federal e estadual visava apoiar o desenvolvimento dos municípios a partir de preocupações relacionadas à questão metropolitana, associadas ao seu expressivo crescimento demográfico e à ocupação urbana qualificada como extensa e desordenada.

Também ao contrário de Pernambuco, Goiás não contava, ao menos na SEPLAN-GO, com uma equipe multidisciplinar para supervisionar os trabalhos que foram realizados com um maior grau de “liberdade metodológica”, sendo exigida, tão somente, a entrega dos

produtos, desde que aprovados pela “comunidade”, por meio da realização e do registro das Audiências Públicas – AP.

Entre os municípios goianos, a experiência de Luziânia, em 2003, por exemplo, mostrou-se muito distinta daquelas do Nordeste. Apesar de ser um município de maior porte, com quase 150 mil habitantes, Luziânia apresentava, ao mesmo tempo, problemas sociais e urbanos típicos de municípios metropolitanos; uma dinâmica econômica própria, decorrente do processo de modernização de sua economia agroindustrial; e uma formação sociocultural singular, marcada, ao mesmo tempo, pela exploração mineral no século XVIII, e pela implantação do Distrito Federal, para o qual cedeu parte expressiva de seu território.

O envolvimento dos políticos e técnicos da Prefeitura Municipal e da Câmara de Vereadores, no caso de Luziânia, também foi marcado por peculiaridades: de um lado, o prefeito, alguns secretários e vereadores discursavam de forma positiva e receptiva em relação ao plano, enquanto apresentavam uma participação pouco expressiva, quando não ausente. Em contrapartida, outros secretários e vereadores engajaram-se no trabalho e assumiram o processo de planejamento como uma *missão e tarefa inadiável*.

Nessa experiência, destaca-se a participação de uma ONG ambientalista local que também participou ativamente do processo de planejamento, ao mesmo tempo em que pressionava os políticos e técnicos de órgãos governamentais que estava participando para a questão de sua posterior implementação.

Evidenciava-se ali, como também já ocorrera em Pernambuco, a preocupação com o descolamento entre o discurso, entendido aqui como o Plano, e a prática, entendida como a sua implementação ou, antes ainda, como a participação efetiva na sua elaboração.

Na região Sul, os PD de Barracão e Dionísio Cerqueira foram contratados no âmbito do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF, vinculado também ao MIN. Tratou-se, nesse caso, de um investimento em fortalecimento institucional de governos locais de pequenos municípios inseridos numa região considerada prioritária por estar localizada na faixa de fronteira, sendo que o interesse do governo federal na região associa-se aos objetivos estratégicos de fortalecimento da integração regional latino-americana e, em especial, do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL.

No caso desses PD, o que havia de mais peculiar nesses municípios é o fato de suas sedes urbanas serem conurbadas entre si e com a cidade de Bernardo de Irigoyen, na Argentina, formando o único caso de cidades trigêmeas das Américas. Essa situação singular

exigiu um esforço adicional de coordenação vertical e horizontal entre os governos locais e estaduais ao qual se somaram as próprias especificidades desses dois municípios, localizados nas regiões mais pobres de seus estados.

Finalmente, na região Sudeste, em Minas Gerais, a experiência diz respeito ao PD e à LUB de Itabirito, em 2005, um município de pequeno porte (cerca de 40.000 habitantes), localizado no colar metropolitano de Belo Horizonte, onde, ao contrário das outras experiências descritas, a elaboração do PD foi contratada pela própria prefeitura, através da Secretaria Municipal de Urbanismo.

Tratou-se de uma experiência na qual o interesse pelo trabalho e a sua contratação não se circunscreveu, apenas, a uma exigência legal ou ao âmbito de algum programa de desenvolvimento regional. E na qual também o envolvimento de alguns setores da administração municipal foi consideravelmente maior do que nas outras, traduzindo-se num acompanhamento mais próximo da redação dos anteprojetos de lei que seriam encaminhados e que foram aprovados pela Câmara Municipal ainda naquele ano.

Nessa experiência, a Secretaria Municipal de Urbanismo, dirigida por uma arquiteta urbanista da cidade e que contava ainda com a participação de outros técnicos, formando uma pequena equipe, supervisionou todo o processo de elaboração do PD, revisou e propôs alterações significativas nos anteprojetos de Lei, não apenas do PD, mas das demais leis que compõem a LUB, e levou adiante a implantação da nova legislação, divulgando-a para a comunidade e produzindo material informativo sobre o PD e a LUB.

Se o engajamento do governo local, ou pelo menos de parte importante dele, foi, em certa medida, um diferencial, o processo participativo, por outro lado, mostrou-se um pouco menos consistente, ficando circunscrito a algumas lideranças comunitárias e políticas locais, conformando uma dinâmica variável ao longo do processo de elaboração do PD.

Essas experiências aqui sucintamente apresentadas (com alguns pormenores que já revelam a forma como essas experiências foram vividas e estão sendo agora reportadas) constituem a matéria-prima empírica dessa investigação.

São vários lugares e regiões, pessoas e sotaques, diferentes expressões de riqueza e manifestações de pobreza e desigualdades. Processos singulares, envolvendo instituições distintas, motivações e enfoques específicos e diferentes contextos históricos e sociais. Em todas essas experiências, procurou-se, a partir de concepções inspiradas no pensamento crítico, construir processos de planejamento participativo que favorecessem o

desenvolvimento desses lugares e regiões, numa perspectiva humanista e autonomista que procura valorizar a dimensão cidadã/participativa do desenvolvimento socioambiental.⁴

O argumento

A questão central desta tese remete-se à construção de uma crítica ao planejamento territorial, procurando investigar as possibilidades de suas abordagens e práticas contribuírem para a construção daquilo que Henri Lefebvre denomina “democracia urbana”, a partir da transição da sociedade industrial para a sociedade urbana.

No primeiro capítulo, apresento uma discussão conceitual sobre a questão do espaço, do Estado e da sociedade urbana, a partir da apropriação de algumas das principais contribuições de Lefebvre, especialmente *The production of space*, *Le droit à la ville*, *Espace et politique*, *O direito à cidade* e *A revolução urbana*. Os conceitos de espaço abstrato, espaço político absoluto e práticas espaciais serão enfatizados ao longo das três sessões iniciais e fornecerão a base conceitual das discussões que serão feitas posteriormente.

Ao fim do primeiro capítulo, procuro estabelecer um diálogo entre as contribuições de Lefebvre e as contribuições de Jürgen Habermas, procurando estabelecer pontes entre as formulações críticas desses autores, enfatizando as possibilidades de superação das contradições do espaço abstrato apontadas por Lefebvre a partir da superação razão instrumental a partir do agir comunicativo, conforme propõe Habermas.

No segundo capítulo, tendo como referência a crítica de Lefebvre ao urbanismo, apresentada no primeiro capítulo, e as contribuições críticas de Habermas, dirijo meu olhar para abordagens e práticas do planejamento territorial, percorrendo a trajetória do planejamento na modernidade e analisando a racionalidade inscrita em suas propostas e realizações.

Nesses dois primeiros capítulos, enfatiza-se a questão do Estado e do planejamento e o papel por eles desempenhado no processo social de produção do espaço (social).

Mesmo tendo o planejamento, em suas novas abordagens, se deslocado, ainda que por hipótese, para a esfera pública não-estatal, o Estado continua sendo um *ator coletivo* importante no processo de planejamento, seja no sentido de supervisionar a execução de políticas deliberadas pelos fóruns democráticos, seja para fazer cumprir normas que foram

⁴ O debate sobre o planejamento remete-se, sempre, a uma noção de transformação do futuro, a uma noção de desenvolvimento. Utilizo aqui a noção de desenvolvimento de SOUZA (2002), baseada nas contribuições de Cornelius Castoriadis e em sua perspectiva autonomista, próxima das propostas humanista-emancipacionistas.

construídas naqueles processos. As instituições governamentais são estruturas de planejamento e gestão e os discursos e práticas relativos ao Estado podem informar muito acerca dos processos que estão sendo desenvolvidos com a sua participação.

Além disso, considerando, por um lado, o entendimento que Lefebvre (2002, 2005) faz do urbano e, por outro, os alertas que esse autor já fazia acerca da questão da (in)sustentabilidade ambiental, a crítica ao planejamento territorial deve passar pela análise da coordenação das ações coletivas, o que faz com que nossas atenções devam se voltar para o Estado, enfatizando, em especial, os riscos que a descentralização, enquanto discurso e prática, e a fragmentação territorial do planejamento oferecem.

A investigação se detém, em especial, sobre as abordagens ditas pós-positivistas, enfocando em especial as promessas e possibilidades daquelas de inspiração habermasiana que procuram se construir a partir do conceito híbrido de participação.

A participação social emerge como elemento que supostamente agrega valor ao processo de planejamento, prometendo a configuração de novas práticas, democráticas e potencialmente transformadoras da realidade social. Para fundamentar as discussões em torno desse eixo temático, será necessário fazer uma discussão sobre a questão da democracia nas sociedades contemporâneas, aprofundando a discussão sobre participação social e representação política, de modo que tenhamos conceitos e elementos analíticos que nos permitam analisar as experiências de PUR.

O capítulo três, a partir do debate historiográfico em torno da questão da formação do Estado e da nação brasileiros, apresenta a história do planejamento territorial no Brasil, enfatizando, em especial, a “guinada participativa e descentralizante” resultante da reestruturação do Estado brasileiro pós-Constituição Federal de 1988 e que perpassa a proposta de política urbana inscrita no Estatuto da Cidade.

Na sessão final desse terceiro capítulo, discorre-se sobre os principais instrumentos de planejamento e gestão territorial atualmente existentes no país, enfatizando-se a experiência recente dos PD municipais.

No quarto capítulo, faz-se o relato das experiências selecionadas de elaboração e implementação inicial dos PD, enfatizando, de um lado, aspectos relativos à abordagem de planejamento e à metodologia empregada nessas práticas e, de outro, a realização e os sucessos e insucessos dessas vivências a partir de um conjunto de variáveis que informam

sobre o contexto político e social local. Ao final do capítulo, destacam-se alguns aspectos que informam sobre a implementação inicial daqueles planos.

O capítulo cinco aproveita ainda as experiências anteriormente relatadas para investigar com maior rigor a questão da participação social nas práticas de planejamento urbano.

Parte-se da recente história política e social brasileira e do reconhecimento de como as inovações democráticas foram aqui produzidas e reproduzidas para se construir uma crítica que assinala a forma como essas experiências encontram-se, em alguma medida, condicionadas pela cultura política e pelo desenvolvimento institucional local.

Nas considerações finais desta tese, a análise privilegia as interfaces entre planejamento, produção do espaço e práticas espaciais. A partir da análise das experiências concretas, procura-se aqui investigar o alcance das práticas político-sociais de planejamento, desvendando os caminhos através do quais as contradições do espaço abstrato poderiam ser superadas, no sentido da conformação da democracia urbana.

Menos do que conclusões ou do que o fechamento das questões que são explicitadas ao longo deste trabalho, suas páginas finais contêm provocações que refletem as inquietações de seu autor, tendo no horizonte a perspectiva daquilo que Lefebvre, mais adiante, irá chamar de “espaços favoráveis à felicidade”.

Capítulo 1

Espaço abstrato, Estado e sociedade urbana

Le lecteur retrouvera ici ces raisons, reconsidérées, approfondies peut-être: l'action de la bureaucratie étatique, l'aménagement de l'espace selon les exigences du mode de production (capitaliste), c'est-à-dire de la reproduction des rapports de production. Un aspect important, peut-être essentiel, de cette pratique apparaîtra: la fragmentation de l'espace pour la vente et l'achat (l'échange), en contradiction avec la capacité technique et scientifique d'une production de l'espace social à l'échelle planétaire. En conséquence, on pourra trouver ici l'analyse critique d'une procédure courante et désastreuse.

Henri Lefebvre, *Espace et politique*.

Pensar o planejamento hoje, investigando a *potência* e a *atualização* de suas práticas político-sociais e de seus movimentos crítico-reflexivos, em vista das possibilidades de transformação da realidade social (e do próprio planejamento), é fazer um exercício arriscado, mas nem por isso pouco necessário ou irrelevante.

Os riscos, no caso, podem ser listados e haverá, decerto, quem agregue mais esse ou aquele que o autor teria esquecido ou negligenciado. Ainda assim, vou explicitar alguns que são mais “fundamentais”, sendo o primeiro deles relativo à questão da transformação social.

O esforço teórico e interpretativo aqui empreendido se remete a uma perspectiva de transformação social, de mudança do mundo e das condições de vida no mundo, no que configuraria uma *utopia*.

Partindo de um neologismo e de um jogo de palavras, Thomas Morus⁵ criou a ilha imaginária de Utopia, um lugar inexistente, um não-lugar (ou-tópos), onde haveria um sistema sociopolítico ideal. Por mais simpática que essa imagem seja, neste trabalho, utopia não é um não-lugar, desses que ocupa apenas o que Lefebvre chama de espaço mental. Pelo contrário, utopia, aqui, significa um projeto possível e realizável, concreto. Nesse sentido, nossa utopia se encontra mais próxima da utopia de Mannheim⁶ que a definiu como um projeto alternativo de organização social capaz de indicar potencialidades realizáveis e concretas, visando a transformação social.

O tema da transformação social é um tema caro às ciências sociais. Nossos tempos, marcados por contradições profundas (algumas das quais serão aqui analisadas), têm sido identificados, por alguns dos autores cujas contribuições fazem parte do instrumental teórico-analítico utilizado neste trabalho, como tempos de transição.

The transition here considered is characterized first of all by its contradictions: contradictions between (economic) growth and (social) development, between the social and the political, between power and knowledge (connaissance), and between abstract and differential space. [...]

⁵ Thomas Morus, humanista inglês (1477-1535). (Cf. HOUAISS e VILLAR, 2001).

⁶ Karl Mannheim, sociólogo alemão (1893-1947). (Cf. HOUAISS e VILLAR, 2001).

[T]o give some idea of the poisonous flowers that adorn the present period (LEFEBVRE, 2005, p. 408).

Ainda que a idéia de transição possa ser interpretada como tendo um conteúdo determinista, sugerindo que se transita para um tempo-espaco já previamente conhecido e decodificado e que essa transição possa prescindir da agência dos atores sociais, é importante salientar que esse não é o entendimento que orienta essa investigação, ainda que o esforço teórico aqui empreendido, com o auxílio dos autores cujas contribuições estão sendo apropriadas (no bom sentido que Lefebvre confere a esse termo), seja justamente o de decodificar as estruturas, os processos e os movimentos que caracterizam esse tempo-espaco, atentando para as possibilidades de sua transformação.

As noções de transformação social que perpassam este trabalho remetem-se ao pensamento crítico e, nesse sentido, remetem-se ao debate acerca da crise da modernidade, guardando proximidade com a “utopia” da revolução urbana de Henri Lefebvre, com a filosofia humanista e autonomista de Cornelius Castoriadis e com a perspectiva de emancipação social (e humana) recuperada por Boaventura de Souza Santos.

Para Santos (2002c), a crise da modernidade reflete o fato de que suas promessas não foram cumpridas. Hoje, apesar do grande desenvolvimento das forças produtivas, apesar do crescimento econômico e dos avanços tecnológicos, a permanência da pobreza e a ampliação das desigualdades socioespaciais colocam em xeque a própria noção de desenvolvimento, agudizando as contradições sociais do capitalismo e negando os princípios humanistas que se encontravam na raiz da modernidade.

Segundo esse autor,

“[...] o que mais nitidamente caracteriza a condição sócio-cultural [...] [contemporânea] é a absorção do pilar da emancipação pelo da regulação, fruto da gestão reconstrutiva dos déficits e dos excessos da modernidade confiada à ciência moderna e, em segundo lugar, ao direito moderno” (2002c, p. 55).

A crise da modernidade resulta, nesse sentido, do desenvolvimento desequilibrado entre os princípios da regulação (Estado, mercado e comunidade), onde o princípio do mercado teria suplantado os demais, gerando uma situação em que a própria regulação e a superação das contradições da modernidade tornaram-se impossíveis, ao mesmo tempo em que os projetos de emancipação tornaram-se utópicos – aqui, no sentido de não-realizáveis e mesmo de impensáveis.

A redução da emancipação moderna à racionalidade cognitivo-instrumental da ciência e a redução da regulação moderna ao princípio do mercado, incentivadas pela conversão da ciência na principal força produtiva, constituem as condições determinantes do processo histórico que levou à emancipação moderna a render-se à regulação moderna (SANTOS, 2002c, p. 57).

Ainda que possamos questionar algumas das formulações de Santos, em especial, a ausência de uma elaboração mais crítica da questão do espaço, que, na verdade, encontraremos em Lefebvre, e mesmo uma visão algo otimista em relação ao Estado enquanto princípio de regulação, deve-se reconhecer que o debate acerca da ciência (moderna) encontra-se, de fato, no centro das reflexões sobre a crise da modernidade, que se expressa nessa operação, engendrada no/pelo capitalismo, que transformou o projeto moderno de emancipação num projeto de regulação, no qual a ciência exerce uma *função estratégica*.

Decorrem daí outros riscos (e desafios) desta investigação: nesses tempos de transição, o entendimento encontra-se, ele mesmo, condicionado por essa posição transicional. Em outras palavras, nosso conhecimento acerca da “realidade” e a compreensão do que seja essa realidade se encontram também em crise, decorrendo daí outra faceta dos riscos com os quais se depara esta investigação: os recursos dos quais se dispõe para refletir sobre as possibilidades realizáveis de transformação social não estão todos previamente disponíveis, estão dispersos ou dinamicamente em construção.

Sendo assim, quais aportes conceituais e teóricos contribuem, efetivamente, para uma crítica social, em especial uma crítica das práticas político-sociais de planejamento urbano e regional – PUR, e das teorias e concepções que lhe servem de corolário, que parta das contradições da realidade social, tirando o véu das falsas aparências e das ilusões que mascaram ou produzem percepções equivocadas dessa realidade?

Por outro lado, em se tratando de uma reflexão crítica sobre o PUR, em que medida uma crítica ao planejamento não encerraria, necessariamente, uma crítica à ciência moderna, a qual o planejamento se encontra “atavicamente” conectado? Em outras palavras, as abordagens, concepções e práticas de planejamento são produtos, em larga medida, da ciência moderna, co-responsável e protagonista pelo esvaziamento dos discursos e práticas emancipacionistas e pelo próprio apogeu do princípio do mercado, associado à forma como o Estado atua na regulação social, em favor da manutenção do *status quo*.

Com efeito, considerando a fragmentação e a especialização do conhecimento sob a ciência moderna, fato identificado e denunciado tanto por Lefebvre (2005), como por

Habermas (1987), Castoriadis (1987a, b) e Santos (2002a), para citar apenas esses autores, uma crítica ao planejamento e aos seus fundamentos cognitivo-instrumentais consiste num ponto de partida para uma crítica de suas práticas político-sociais e de seus discursos e concepções.

Contudo, isto só poderá ser realizado por meio da apropriação de conceitos e formulações teóricas que comunguem dessa perspectiva crítica, que se insiram no esforço de questionamento da lógica instrumental para, ao identificar e analisar as contradições que se apresentam no espaço-tempo social, fornecerem recursos analíticos que facilitem a construção de um conhecimento crítico que se contraponha à hegemonia da ciência que privilegia, estratégica e instrumentalmente, os critérios de eficiência e eficácia.

Daí que, recuperando o que nos propõe Lefebvre na epígrafe deste capítulo, alguns dos desafios e riscos que serão enfrentados nessa investigação situem-se justamente na construção de um conhecimento científico que não esteja apartado das possibilidades utópicas e que não sirva, ao contrário, para aumentar a insegurança, a apatia e a falta de confiança epistemológica (SANTOS, 2002a), considerando que “a transformação da sociedade exigida por nosso tempo é comprovada como inseparável da auto-superação da razão” (CASTORIADIS, 1987a, p. 232).

Estes parágrafos de alerta são aqui utilizados para introduzir o primeiro capítulo desta investigação, o qual pretende explicitar, tanto quanto possível, os conceitos e formulações teóricas nas quais as reflexões aqui elaboradas se baseiam. Ou, dizendo de forma mais elegante, este capítulo traz a filiação teórica do autor, ainda que os “pais” não possam ser diretamente responsabilizados pelo que se seguirá nos itens e capítulos seguintes.

Este capítulo está estruturado em quatro sessões. Na primeira, apóio-me em Lefebvre para discutir as noções de espaço, espaço absoluto, produção do espaço social e práticas sociais e espaciais, para, em seguida, abordar, na segunda sessão, a questão do Estado no capitalismo contemporâneo.

Na terceira sessão, utilizo as formulações de Lefebvre acerca da sociedade urbana e de suas contribuições para discutir, posteriormente, as possibilidades de sua constituição a partir de práticas democráticas e participativas de planejamento territorial inspiradas nas contribuições de Habermas, especialmente no que diz respeito às possibilidades associadas ao agir comunicativo.

1.1. *Perdidos no espaço?*

To speak of “producing space” sounds bizarre, so great is the sway still held by the idea that empty space is prior to whatever ends up filling it. Questions immediately arise here: what spaces? And what does it mean to speak of “producing space”? We are confronted by the problem of how to bring concepts that have already been worked out and formalized into conjunction with this new content without falling back on mere illustration and example – notorious occasions for sophistry. What is called for, therefore, is thoroughgoing exposition of these concepts and of their relations [...] (LEFEBVRE, 2005, p.15).

Poucos conceitos estão sujeitos a controvérsias tão intensas e profícuas quanto o de espaço. Menos ainda são teoricamente tão reveladores – da visão de mundo e da compreensão que se tem da realidade, numa perspectiva histórica, política e social.

Espaço, lugar, região, território, centro e periferia são, entre outras, palavras utilizadas corriqueiramente no senso comum para se referir, na maior parte das vezes, à dimensão ou à posição “espacial” das coisas no mundo, ainda que de forma abstrata ou carregada por conteúdos de valor e sentimento e com usos intercambiáveis. Lefebvre observa que “il y a plusieurs méthodes, plusieurs approches en ce qui concerne l’espace, et cela à différents niveaux, de réflexion, de découpage de la réalité objective” (LEFEBVRE, 1972, p. 166).

Nas ciências sociais, o uso desses vocábulos e a transformação deles em noções e conceitos revelam construções epistemológicas de matrizes variadas. A citação abaixo ilustra, por exemplo, o uso desses vocábulos na antropologia, onde até a noção abstrata de um não-lugar (diferente aqui daquela utopia à qual me referi em páginas anteriores) demarca o que seria a diferença entre o lugar e o espaço.

O *lugar* antropológico é o *território* carregado de história, denso de senhas de identidade acumuladas por gerações em um processo lento e longo [...]. [O *não-lugar* é] o *espaço* onde os indivíduos são “liberados” de toda carga de identidade interpeladora [...]. É o que se vive o comprador no supermercado ou o passageiro no aeroporto onde o texto informativo ou publicitário o vai guiando de uma ponta a outra sem necessidade de trocar uma só palavra durante horas (MARTÍN-BARBERO, 1994, p. 41 apud COSTA, 2002, p. 92, grifo nosso).

Em contraposição a esse quadro de referências espaço-temporais da dimensão humana proposto pela antropologia e partilhado pela geografia cultural, encontramos posições como as de inspiração liberal das ciências econômicas, onde pouca importância é conferida à categoria espaço, a qual aparece, quando o faz, como mero suporte ou pano de fundo, cenário das atividades econômicas dotadas, elas sim, de significado e sentido.

Como já denunciava Soja, mesmo na teoria social crítica, em parte devido à herança de interpretações mais estreitas do materialismo histórico e dialético, a dimensão espacial encontra-se subordinada à temporal, fazendo com que “uma epistemologia essencialmente histórica continu[e] a perpassar a consciência crítica da moderna teoria social” (1993, p. 17).

Berman (1986), ao discutir o que seria uma nova guinada na/da modernidade, destaca o espaço, o tempo e o ser – que a fenomenologia vai qualificar como a experiência de ser no mundo –, como as três dimensões essenciais da existência humana. Emerge daí a possibilidade de entender e de conceber essa existência, seja numa perspectiva individual, seja numa perspectiva social e/ou coletiva, a partir das relações ontológicas existentes entre essas dimensões: espaço, tempo e ser.

[C]ada uma dessas dimensões existenciais abstratas ganha vida como um constructo social que molda a realidade empírica e é simultaneamente moldado por ela. Assim, a ordem espacial da existência humana provém da produção (social) do espaço, da construção da história, simultaneamente cerceada e cerceadora, numa dialética evolutiva [...]. Para completar a tríade existencial necessária, a ordem social do ser-no-mundo pode ser vista como algo que gira em torno da constituição da sociedade, da produção e reprodução das relações, das instituições e das práticas sociais. O modo como esse nexos ontológico de espaço-tempo-ser é conceitualmente especificado e recebe um sentido particular na explicação dos eventos e ocorrências concretos é a fonte geradora de todas as teorias sociais, sejam elas críticas ou outras. Ele fornece um tema inspirador através do qual se pode examinar a interação entre a história, a geografia e a modernidade (SOJA, 1993, p. 35).

Essa observação de Soja atesta, de um lado, o quanto o posicionamento acerca daquela tripla dimensão se encontra na raiz da teoria social, o que reforça nosso entendimento acerca de como são reveladoras as formas como se constroem e se operam os conceitos, noções e categorias referentes ao espaço. Por outro lado, a proposição de Soja, ela mesma, já implica num posicionamento em relação à questão, ao enunciar a existência de nexos ontológicos entre espaço-tempo-ser.

Este trabalho parte desse enunciado e procura apropriar-se, em especial, das contribuições de Lefebvre, considerando, como salienta Milton Santos (2004), a permanente transmutação do real-abstrato em real-concreto, e vice-versa, que configura a “totalidade em movimento”, formada por eventos e ocorrências concretos, como disse Soja, ou por um “conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações”, como nos propõe Santos (2004, p. 22), envolvendo espacialidades e temporalidades.

Seguindo os passos de Lefebvre (2002) na *Revolução Urbana*, podemos nos aproximar da discussão em torno do espaço a partir da crítica ao urbanismo. A apropriação das formulações e conceitos de Lefebvre fornecerá elementos analíticos importantes para uma posterior crítica das concepções e práticas de planejamento territorial.⁷

Utilizando algumas das categorias analíticas de Marx⁸, Lefebvre constrói uma crítica ao urbanismo, entendido tanto como ciência parcelar, quanto como uma ideologia, responsável pela produção do que ele chama de *ilusão urbana*.

Segundo ele, o urbanismo pretende dominar e submeter à sua ordem a prática urbana, apresentando-se com um caráter ilusoriamente unitário – uma falsa totalidade, como diria Santos (2004) –, que esconde/simula a sua pluralidade (dissociação) e o fato de existirem diversos urbanismos e urbanistas.

Para Lefebvre, o urbanismo carece da utilização de um método dialético apropriado, fazendo com que o pensamento urbanístico não possa compreender o dialético processo industrialização-urbanização que descreve a produção (social) do espaço no capitalismo.

Dissociado da práxis, o urbanismo emerge como atividade cega que se ancora nas representações do espaço, da vida social, dos grupos e de suas relações – sem se questionar sobre a origem de tais representações e sobre as lógicas e estratégias às quais elas se submetem.

No campo das representações, oscila-se entre a representação (percepção) de um espaço vazio – uma *tabula rasa* sobre a qual o urbanista pode atuar “livremente” – e a representação (concepção) de um espaço pleno, ocupado pelos resultados dessas lógicas e estratégias que, ao final, não são percebidas como tal.

Em outras palavras, Lefebvre oferece uma crítica ao urbanismo enquanto ciência parcelar e enquanto uma ideologia incapaz e desprovida dos recursos analíticos necessários para perceber o espaço como produto. Como algo que é a um só tempo meio e produto, não produto derivado de um exercício mental (que age sobre um espaço vazio), mas resultado das relações sociais de produção e, finalmente, ele mesmo, força produtiva.

A extrapolação ultrapassa os limites quando tende para uma espécie de ideologia médica. O urbanista às vezes pensa que trata e cura uma sociedade doente, um espaço patológico. Para ele, existem doenças do espaço, primeiro concebido abstratamente como um vazio disponível, depois fragmentado em conteúdos parciais. Ele acaba por tornar-se um sujeito. Ele sofre, padece. É

⁷ Sobre as teorias socioespaciais ver COSTA; COSTA, 2005.

⁸ Ver MARX, 1982, 1983.

preciso ocupar-se dele para lhe restituir a saúde (moral). Ao final da ilusão urbanística, há um delírio. O espaço e o pensamento do espaço arrastam o pensador para um caminho fatal. Ele se torna esquizofrênico e imagina uma doença mental – uma esquizofrenia da sociedade – sobre a qual projeta seu próprio mal, o mal do espaço, a vertigem mental (2002, p. 144).

Na crítica de Lefebvre ao urbanismo – crítica que aparece em várias obras, especialmente em *The Production of Space*, talvez pela força dos contra-argumentos que oferece –, emerge, portanto, uma noção de espaço entendido como meio e produto, espaço que ao mesmo tempo media as relações sociais, se torna força produtiva e é transformado ele mesmo em produto, ao longo do desenvolvimento histórico das relações dialéticas que se dão entre a industrialização e a urbanização.

Nesse sentido, espaço e tempo podem ser entendidos como dimensões interconectadas, podendo a história da humanidade ser lida sob a perspectiva das transformações das práticas espaciais no tempo e das inscrições que a cada tempo são feitas no espaço.

In the history of space as such, on the other hand, the historical and diachronic realms and the generative past are forever leaving their inscriptions upon the writing-tablet, so to speak, of space. The uncertain traces left by events are not the only marks on (or in) space: society in its actuality also deposits its script, the result and product of social activities. Time has more than one writing-system. The space engendered by time is always actual and synchronic, and it always presents itself as of a piece; its component parts are bound together by internal links and connections themselves produced by time (LEFEBVRE, 2005, p. 110).

O espaço implica e expressa uma realidade social, um conjunto de relações e formas, não sendo sua história um inventário das coisas no espaço ou mesmo das idéias e discursos sobre espaço, mas a história das relações sociais da qual ele é meio e produto, onde se manifestam e interagem as *representações do espaço* e o *espaço das representações* (LEFEBVRE, 2005, p. 116).

Por outro lado, “[...] social relations of production have a social existence to the extent that they have a spatial existence; they project themselves into a space, becoming inscribed there, and in the process producing that space itself” (LEFEBVRE, 2005, p.129).

Em sua análise histórica do espaço, partindo dessa concepção, Lefebvre investiga as relações sociais de produção e a forma como as práticas sociais e espaciais se dão no espaço, transformam esse espaço e são por ele engendradas. A partir do materialismo histórico, ele propõe uma análise que ao cotejar as dimensões do tempo e do espaço, a partir de uma compreensão ampliada da *terra* como fator de produção, não se prende à análise da produção das coisas, objetos e produtos, mas “amplia esse conceito de produção para incluir a própria

produção do espaço, como um processo cujo próprio produto – o espaço – envolve as coisas, objetos e demais produtos” (LEFEBVRE, 2005, p. 128, tradução nossa).

The dialectical movement immanent to the division of labour becomes more complex when viewed in the light of an exposition of the relationship between productive activity (both global labour – i.e. social labour – and divided or parcelled-out labour) and a specific product, unique in that it is also itself a tool – namely, space. The alleged “reality” of space as natural substance and its alleged “unreality” as transparency are simultaneously exploded by this advance in our thinking. Space still appears as “reality” inasmuch as it is the milieu of accumulation, of growth, of commodities, of money, of capital; but this “reality” loses its substantial and autonomous aspect once its development – i.e. its production – is traced (LEFEBVRE, 2005, p. 129).

A partir dessas concepções e formulações, Lefebvre desenvolve uma teoria da produção do espaço cujo eixo gira em torno da transformação da natureza – entendimento ampliado da terra como fator de produção – e das relações sociais de produção que perpassam esse processo. Ele demonstra como a industrialização engendrou a transformação da natureza e o estabelecimento de uma contradição entre campo e cidade, para, posteriormente, na fase mais avançada do capitalismo, termos, ao mesmo tempo, a negação da natureza, as contradições relativas ao processo de industrialização-urbanização e a constituição do que ele chama de espaço abstrato.

Atributos singulares e únicos da natureza, sua situação geográfica, características e recursos são expropriados (e não apropriados) e transformados eles mesmos em mercadorias. A partir dessa expropriação inicial – da natureza e de seus recursos –, tem-se a progressiva dominação do espaço, reduzido, com a ajuda das ciências modernas parcelares, a um espaço abstrato: aquele que tem como suporte as representações do espaço baseadas numa geometria euclidiana que permite sua mensuração, sua redução a unidades espaciais comercializáveis e sua homogeneização, conquanto o espaço abstrato seja também, mas não apenas, homogêneo.

Nesse processo, o capitalismo avançado domina a natureza e o espaço, transformando-o em produto, em mercadoria, em todas as escalas:

The forces of production and technology now permit of intervention at every level of space: local, regional, national, worldwide. Space as a whole, geographical or historical space, is thus modified, but without any concomitant abolition of its underpinnings – those initial “points”, those first foci or nexuses, those “places” (localities, regions, countries) lying at different levels of a social space in which nature’s space has been replaced by a space-qua-product. In this way reflexive thought passes from produced space, from the space of production (the production of things in space) to the production of space as such, which occurs on account of the (relatively) continuous growth of the productive forces but which is confined within the

(relatively) discontinuous frame-works of the dominant relations and more of production (LEFEBVRE, 2005, p. 90).

Lefebvre nos ensina que a produção do espaço social não é nova: o novo é a produção global e total do espaço social. O capitalismo parece esgotar-se e encontra um novo alento na conquista do espaço, em escala mundial. A estratégia capitalista não apenas mercantiliza a antes sagrada entidade, a terra, ela faz o espaço entrar na produção de mais-valia e, ao mesmo tempo, visa uma reorganização completa da produção subordinada aos centros de informação e de decisão. E é precisamente essa larga operação que é ocultada pelo urbanismo, através do recurso do discurso e da lógica positivista e pseudocientífica (LEFEBVRE, 2002).

As contribuições de Lefebvre para o entendimento do espaço como fator de produção e como produto social, no âmbito de uma teoria social crítica, constituem ferramentas analíticas extremamente úteis no enfrentamento da tarefa de compreender as práticas sociais contemporâneas, especialmente aquelas relacionadas ao planejamento urbano, tomando como ponto de partida a crítica que se faz ao urbanismo e à racionalidade específica do positivismo e da lógica formal.⁹

Mas Lefebvre não limita sua análise à crítica do papel desempenhado pelo urbanismo e pela razão instrumental na configuração e reprodução do capitalismo. Suas contribuições são efetivas, em especial, para a análise das práticas sociais e espaciais que favorecem e tornam possível a reprodução capitalista, notadamente através da conformação do espaço abstrato e de suas contradições.

O espaço abstrato contém contradições. Ele é, ao mesmo tempo, homogêneo e dividido, unificado e fragmentado, global e local. Isso se dá porque “the ‘logic of space’ with its apparent significance and coherence, actually conceals the violence inherent in abstraction” (LEFEBVRE, 2005, p. 306).

Conceber o espaço em suas dimensões vividas, percebidas e concebidas, o espaço do dia-a-dia, das práticas sociais e espaciais, a representação do espaço, com seus códigos e elementos culturais, e o espaço como arena das representações e desvendar tanto as ilusões quanto as relações existentes entre aquelas dimensões que, juntas, constituem a complexidade do espaço-tempo, implica em entender o espaço e o desenvolvimento das relações sociais.

[The abstract space] is both a result and a container, both produced and productive – on the one hand a representation of space (geometric homogeneity) and on the other a representational space (the phallic). [...]

⁹ Especialmente em relação às discussões de Lefebvre sobre lógica (e ciência), ver LEFEBVRE, 1975.

For, while abstract space remains an arena of practical action, it is also an ensemble of images, signs and symbols. [...] It is thus at once lived and represented, at once the expression and the foundation of a practice, at once stimulating and constraining, and so on [...]. What emerges clearly, all the same, are three elements of the perceived, the conceived and the lived (practice, and representations in their dual manifestation) (LEFEBVRE, 2005, p. 288).

A partir de suas formulações sobre o espaço em todas as suas nuances, dimensões e perspectivas, Lefebvre oferece uma crítica do capitalismo que enfoca as operações e práticas que de certa forma viabilizam a sua reprodução.

Spatial practice thus simultaneously defines: places – the relationship of local to global; the representations of that relationship; actions and signs; the trivialized spaces of everyday life; and, in opposition to these last, spaces made special by symbolic means as desirable or undesirable, benevolent or malevolent, sanctioned or forbidden to particular groups (LEFEBVRE, 2005, p. 288-289).

Lefebvre observa que no plano do cotidiano, reduz-se o “usuário” a funções específicas: a do habitar e a de comprador de espaço (realizando mais-valia), ocultando a verdadeira “função” do espaço: propiciar a reprodução do capitalismo – da mais-valia global. Nesse processo, a constituição do urbano se dá carregada de contradições: a urbanização torna possível não só a reprodução do capitalismo, mas sua ampliação, através da transformação do espaço em produto. Mas a urbanização também guarda em si as contradições derivadas do fato de que a civilização humana se realiza no urbano, de modo que uma crítica da realidade urbana e da vida cotidiana se faz necessária. “Cette théorie de l’espace social enveloppe d’une part l’analyse critique de la réalité urbaine et d’autre part celle de la vie quotidienne; en effet, le quotidien et l’urbain, indissolublement liés, à la fois produits et production, occupent un espace social généré à travers eux et inversement” (LEFEBVRE, 1972, p. 151).

Lefebvre salienta que as operações e práticas sociais e espaciais abrigam contradições profundas. Se de um lado, o sistema (noção que o autor utiliza com a condição de que esse não seja entendido como algo fechado ou conclusivo) contribui para a conformação do espaço abstrato, para a sua homogeneização e redução – com o aval da ciência e sob o patrocínio do poder político institucionalizado –; de outro, no âmbito do cotidiano, as pessoas vivem na diferença e constroem, não necessariamente de forma intencional, práticas de resistência que encarnam limites para a homogeneização e controle absolutos do espaço-tempo e da vida.

A ideologia e a ilusão urbanísticas acabam por construir valores de troca que pesam sobre a prática real – onde o valor de uso, posto de lado pelo valor de troca, é oprimido pelas representações urbanísticas – e contribuem para a configuração da passividade dos “usuários”,

imersos, de resto, no mundo das representações do espaço que lhe são oferecidas pela ciência e pelo poder estabelecido.

Para Lefebvre, o urbanismo encontra-se pressionado pelo neoliberalismo e pelo neoestatismo, aproveitando-se das brechas dos conflitos que emergem entre as representações e as vontades. De um lado, a realidade urbana e sua problemática fragmentam-se, na teoria e na prática, em representações e competências, e o urbanista reforça tal fragmentação; de outro lado, ele se considera doutrina (pretensão) e tende para a unidade (teoria, lógica e estratégia), mas tal unidade ou é ilusória ou se manifesta como unitariamente/coerentemente subordinada à lógica do lucro (LEFEBVRE, 2002).

Under neocapitalism or corporate capitalism institutional space answers to the principles of repetition and reproducibility [...]. This bureaucratic space, however, is at loggerheads with its own determinants and its own effects: though occupied by, controlled by, and oriented towards the reproducible, it finds itself surrounded by the non-reproducible – by nature, by specific locations, by the local, the regional, the nation, and even the worldwide (LEFEBVRE, 2005, p. 354-355).

As formulações de Lefebvre a partir dos conceitos de espaço absoluto e espaço concreto, de espaço vivido, concebido e percebido, conduzem sua investigação para o cotidiano, para as práticas sociais e espaciais nas quais se possibilita a reprodução do capitalismo. As contribuições de Lefebvre sobre o Estado e acerca do papel que o poder político desempenha na produção e na reprodução capitalista, apoiado pelas ciências parcelares, pela lógica formal e pela representação do espaço que o poder patrocina e que as ciências legitimam, mostram-se particularmente úteis na análise das práticas político-sociais de planejamento territorial.

In this sense reduction and reductionism appear as tools in the service of the state and of power: not as ideologies but as established knowledge; and not in the service of any specific state or government, but rather in the service of the state and power in general. Indeed, how could the state and political power reduce contradictions (i.e. incipient and renewed intrasocial conflicts) other than via the mediation of knowledge, and this by means of a strategy based on an admixture of science and ideology? (LEFEBVRE, 2005, p.106).

No próximo tópico, aprofundarei a discussão em torno da questão do Estado e do poder político para, posteriormente, discutir as possibilidades das práticas político-sociais de PUR em face das contradições relativas à produção do espaço e à reprodução social a ele associada.

1.2. Espaço político absoluto: o Estado e suas fissuras

We already know several things about abstract space. As a product of violence and war, it is political; instituted by state, it is institutional. On first inspection it appears homogeneous; and indeed it serves those forces which make a *tabula rasa* of whatever stands in their way, of whatever threatens them – in short, of differences. These forces seem to grind down and crush everything before them, with space performing the function of a plane, a bulldozer or a tank. The notion of the instrumental homogeneity of space, however, is illusory – though empirical descriptions of space reinforce the illusion – because it uncritically takes the instrumental as a given (LEFEBVRE, 2005, p. 285).

O espaço abstrato é político, é institucional. Ainda que escondido sob a pretensa neutralidade de uma representação cartográfica ou de uma regionalização, o espaço enquanto tal é instrumental, fruto de uma racionalidade específica que tem um papel a desempenhar no capitalismo.

Atribui-se a Maquiavel¹⁰ a primeira utilização do termo Estado no sentido contemporâneo. Apesar do uso corrente e disseminado do conceito, ele vai variar muito em função da filiação teórica do “usuário”, havendo, portanto, conceitos complementares, concorrentes e conflitantes, coexistindo entendimentos igualmente complementares, concorrentes e conflitantes acerca do conceito e da teoria do Estado.

O conceito de Estado remete à existência de um território, de uma nação com seu povo, e de um governo com sua estrutura burocrático-administrativa. Held (1987), ao analisar o Estado e a constituição das nações modernas, destaca as inovações dessas estruturas vis-à-vis as formações políticas previamente existentes: a existência de um território com fronteiras exatas demarcadas, o controle dos meios de violência, a estrutura impessoal e soberana da ordem política, e a legitimidade, para a qual concorrem as construções modernas das noções de cidadania e de nacionalidade.

Em referência às formulações teóricas de Lefebvre (2005), remeto a noção de Estado às práticas espaciais que lhe são subjacentes. O Estado-nação implica, primeiramente, um processo histórico de domínio de um território e de construção de um mercado nacional, ao qual se subordinam os mercados locais e regionais. O desenvolvimento político e socioeconômico desse mercado nacional implica na estruturação de um espaço hierarquizado, subordinado ao seu centro político – a capital nacional.

¹⁰ Ver MACHIAVELLI, 2000.

Complementarmente, a constituição do Estado-nação implica também no recurso da violência estatal, decorrente de seu poder militar e do uso da violência e da força para fazer possível a produção do espaço – do espaço nacional e abstrato (LEFEBVRE, 2005).

None of which changes the fact that every state is born of violence, and that state power endures only by virtue of violence directed towards a space. This violence originated in nature [...]. At the same time it aggressed all of nature, imposing laws upon it and carving it up administratively according to criteria quite alien to the initial characteristics of either the land or its inhabitants. At the same time too, violence enthroned a specific rationality, that of accumulation, that of bureaucracy and the army – a unitary, logistical, operational and quantifying rationality which would make economic growth possible and draw strength from that growth for its own expansion to the point where it would take possession of the whole planet (LEFEBVRE, 2005, p. 280).

Percebido do ponto de vista histórico e concreto, o Estado não é uma entidade natural e sua construção está baseada na força, no uso latente ou efetivo da violência, e no domínio territorial que tornará possível a própria produção do espaço.

Estruturado a partir dessa dupla combinação de momentos e condições, o Estado se estrutura como *sujeito total*. A um só tempo sujeito e objeto, o Estado é o *locus*, por excelência, do Poder e é também o meio que torna possível a sua realização. Ainda que ideologicamente o Estado possa ser analisado como uma abstração e uma ilusão, historicamente consiste numa construção social e política sofisticada que viabiliza o desenvolvimento do mercado nacional e a transformação do espaço. “What we seem to have, then, is an apparent subject, an impersonal pseudo-subject, the abstract ‘one’ of modern social space, and – hidden within it. Concealed by its illusory transparency – the real ‘subject’, namely state (political) power” (LEFEBVRE, 2005, p.51).

[A] complex of illusion, which can ever cause us to forget completely that there is a total subject which acts continually to maintain and reproduce its own conditions of existence, namely the state (along with its foundation in specific social classes and fractions of classes). We also forget that there is a total object, namely absolute political space – that strategic space which seeks to impose itself as reality despite the fact that it is an abstraction, albeit one endowed with enormous powers because it is the locus and medium of Power (LEFEBVRE, 2005, p.94).

Indo além de sua forma e estrutura, Lefebvre afirma que “o sistema contratual (jurídico), que o Estado mantém e aperfeiçoa enquanto poder (político), repousa na propriedade privada, a da terra (propriedade imobiliária) e a do dinheiro (propriedade mobiliária)” (LEFEBVRE, 2001, p. 138).

Nesse sentido, a história da formação do Estado confunde-se com a história da expropriação e do domínio fundiários e com a história da construção de instituições sociais que permitam o controle da propriedade mobiliária – daí a primazia do poder estatal para a produção da moeda e para a regulação das relações sociais de produção e dos contratos.

Para a construção desse edifício, o Estado deve garantir sua reprodução e permanência e depende, para isso, da própria reprodução das relações sociais de produção, já que são os recursos advindos da taxação da produção, da circulação e do consumo que irão permitir a sua reprodução e permanência.

No plano político, o Estado retém uma parte da mais-valia para pagar os gastos gerais da sociedade burguesa, o que nenhum capitalista individual iria assumir. Como ele opera? Com as maiores deferências aos interesses da classe dirigente, ele “impõe” essa retenção. O sistema de impostos e taxas se realiza de muitas maneiras, por exemplo, pelos monopólios do Estado e pela venda de mercadorias destinadas a satisfazer “necessidades” das quais não se pode sempre garantir o caráter social [...]. Essas somas colossais são destinadas a muitos objetivos. Em primeira instância, à manutenção da burocracia do Estado (que se reproduz, ela própria, assegurando a reprodução de suas próprias condições, o que tende a assegurar a reprodução das relações de produção na sociedade inteira, no modo de produção). Porque o Estado tem seus próprios interesses, pelos quais ele tende [...] a se elevar acima da sociedade, esmagando-a pela força repressiva ou dissimulando-a sob as espessas nuvens da ideologia, em resumo, para fazer reinar uma “razão de Estado”, confundida – ideologicamente – com a razão em geral (LEFEBVRE, 2001, p. 155-156).

Mas o Estado não é apenas violência e controle ou ao menos não se mostra apenas como tal. O Estado também abriga conflitos e embates, não apenas aqueles que se processam entre as diferentes classes e frações de classe que nele procuram abrigo...

o Estado deve também administrar e se ocupar das necessidades sociais, as da sociedade inteira. A lista e as conexões dessas necessidades sociais não foram jamais estabelecidas e não podem se estabelecer. No plano político, tudo é questão de relações de força; mas nesse ponto (aliás, importante), o Estado democrático (burguês ou não) continua sensível e acessível à pressão de baixo, às reivindicações. Seu sistema contratual não pode se cristalizar. Novas necessidades – necessidades sociais e individuais – surgem e, primeiro, como cada um sabe, as dos trabalhadores como tais, mas também as dos grandes grupos minoritários, as mulheres, as crianças, os doentes e pessoas idosas, os delinquentes, os loucos, etc. (LEFEBVRE, 2001, p. 156).

Seja por questões de legitimidade, seja por questões estratégicas de longo prazo, Harvey salienta que “para preservar sua hegemonia na esfera política, a classe dirigente talvez tenha de fazer concessões que não são de seu interesse econômico imediato” (2005, p. 87). Ele também chama atenção para o fato de que

o Estado também deve desempenhar um papel importante no provimento de “bens públicos” e infra-estruturas sociais e físicas; pré-requisitos necessários para a produção e troca capitalista, mas os quais nenhum capitalista individual acharia possível prover com lucro. Além disso, o Estado, inevitavelmente, envolve-se na administração de crises e age contra a tendência de queda da margem de lucro. Em todos esses aspectos, a intervenção do Estado é necessária, pois um sistema com base no interesse próprio e na competição não é capaz de expressar o interesse de classe coletivo (2005, p. 85).

Segundo Offe, o Estado capitalista compõe-se de “aparelhos institucionais, de organizações burocráticas e das normas e códigos formais e informais que constituem e regulamentam as esferas públicas e privadas da sociedade” (CARNOY, 1990, p. 167). Expressando materialmente e institucionalmente as relações de dominação da sociedade capitalista, o Estado consiste numa complexa estrutura organizacional que desempenha funções de sustentação da reprodução capitalista, ao mesmo tempo em que aspira ser o mediador dos conflitos sociais (da luta de classes), devendo para tal ter o estatuto de legitimidade necessário para manter sua autoridade e o controle das forças repressivas.

Criticando o mecanicismo que as teorias instrumentalistas e estruturalistas fazem das relações de poder no capitalismo, Offe propõe que o Estado, antes de ser um conjunto de instituições facilmente separado das outras instituições privadas, consiste numa “rede historicamente acumulada de formalismos jurídico e institucionais que abrange e condiciona (quase) todos os processos e interações que ocorrem numa sociedade” (1976, p. 4).

Antes de ser um conjunto de instituições que atende aos *interesses de classe* ou mesmo a um interesse particular formulado por uma fração específica do capital (o que pode até contrariar os interesses gerais/globais da classe capitalista), o Estado capitalista se realiza enquanto tal, desempenha seu papel de mediador da luta de classes e das crises periódicas do capitalismo, quando atua a partir de suas rotinas e estruturas formais de organização, historicamente constituídas (e reconhecidas).

O próprio Offe (1973), contudo, salienta os limites para uma performance de êxito por parte do Estado em sua permanente tentativa de conciliar seus interesses e estratégias alocativas e produtivas com a necessidade de legitimar-se como representante dos interesses de toda a sociedade, ao mesmo tempo em que atua, buscando garantir a acumulação do capital, da qual depende, em última instância, sua própria sobrevivência.

Internamente às instituições e organizações burocráticas do Estado, opera-se um processo contínuo, no âmbito das políticas públicas, de conciliação daquelas condições de

mediação e legitimação, sendo que o “auto-interesse institucional dos agentes do aparelho do Estado [...] determina a produção e os resultados das decisões” (OFFE, 1976, p. 6).

Para Offe, quando se agravam as dificuldades de acumulação e/ou quando o mercado provoca crises de legitimidade, o Estado tem mais dificuldades em conciliar suas condições de mediação e legitimação, podendo deparar-se com grupos detentores de capital monetário que têm o poder de obstruir as políticas bem-sucedidas, recusando-se a investir no processo produtivo, alimentando a acumulação capitalista. Dessa forma, é através do poder econômico (ou de poder não fazer economicamente o que se esperaria) que se manifesta o poder político da classe capitalista, podendo gerar grande pressão sobre o Estado, especialmente do ponto de vista fiscal, em decorrência da necessidade crescente de disponibilizar recursos cada vez maiores para investimento e para fazer face aos custos sociais (condição da legitimação).

Segundo Offe, a contradição básica do capitalismo (crescente socialização da produção e os custos sociais gerais mantidos pelo Estado versus a apropriação privada dos lucros), na sua fase monopolista, tende a agravar-se, levando o Estado a uma crise crescente de legitimação. As crises periódicas econômicas do capitalismo configuram-se também em crises políticas, e o Estado, buscando a satisfação dos seus interesses, procura intervir no processo de troca e assegurar a acumulação capitalista.

Nas formulações de Lefebvre, esse caráter classista do Estado também se encontra presente. O princípio de unificação e a centralização do poder político são, para Lefebvre, importantes estratégias utilizadas para permitir que o Estado desempenhe o papel que lhe cabe no capitalismo.

But the violence of the state must not be viewed in isolation: it cannot be separated either from the accumulation of capital or from the rational and political principle of unification, which subordinates and totalizes the various aspects of social practice – legislation, culture, knowledge, education – within a determinate space; namely, the space of the ruling class’s hegemony over its people and over the nationhood that it has arrogated (LEFEBVRE, 2005, p. 280).

Nesse sentido, Lefebvre observa que o Estado procura, através de vários meios e estratégias, produzir um balanço de poder entre classes e frações de classes, assim como entre os espaços que elas ocupam. Nesse sentido, o que é, então, o Estado? Ao formular uma crítica às teorias não-espaciais do Estado, Lefebvre avança no sentido de propor uma compreensão do espaço político absoluto e das práticas políticas, sociais e espaciais que ali se dão.

According to the “politicalologists”, it is a framework – that of a power which makes decisions in such a way as to ensure that the interests of certain

minorities, of certain classes or fraction of classes, are imposed on society – so effectively imposed, in fact, that they become indistinguishable from the general interest. Fair enough, but we must not forget that the framework in question is a spatial one. [...] Without the concepts of space and of its production, the framework of power (whether as reality or concept) simply cannot achieve concreteness. We are speaking of a space where centralized power sets itself above other power and eliminates it; where a self-proclaimed “sovereign” nation pushes aside any other nationality, often crushing it in the process; where a state religion bars all others religions; and where a class in power claims to have suppressed all class differences. [...] Indeed each new form of state, each new form of political power, introduces its own particular way of partitioning space, its own particular administrative classification of discourses about space and about things and people in space. Each such form commands space, as it were, to serve its purposes; and the fact that space should thus become classificatory makes it possible for a certain type of non-critical thought simply to register the resultant “reality” and accept it at face value (LEFEBVRE, 2005, p. 280-281).

Ainda que a partir de uma perspectiva distinta, Lefebvre também observa a questão dos limites da atuação do Estado. O projeto de construção do Estado soberano e do espaço político absoluto esbarra nos limites da centralização do poder.

Sovereignty implies “space”, and what is more it implies a space against which violence, whether latent or overt, is directed – a space established and constituted by violence. [...] Only by violence could technical, demographic, economic and social possibilities be realized. The spread of sovereign power was predicated on military domination, generally preceded by plunder. [...] The nation state, based on a circumscribed territory, triumphed both over the city state [...] and over the imperial state, whose military capabilities were eventually overwhelmed. The centre-periphery relationship, though it existed on a scale as yet by no means worldwide, already suggested the limitations of centralized state power, the vulnerability of a “sovereign” centre (LEFEBVRE, 2005, p. 280).

A discussão em torno da centralização e da descentralização do poder e sua relação com as estruturas político-administrativas merecem algumas considerações adicionais, mesmo porque se relacionam com a questão das práticas de planejamento. Lefebvre observa que

[...] the proliferation of links and networks [...] tends to render the state redundant. Whence the clamour [...] raised on all sides by those who want to loosen the grip of power, to decentralize, to manage (or self-manage) from the grass roots, whether at the level of production (the factory), or at the territorial level (town and city) (LEFEBVRE, 2005, p. 378).

A centralização de poder encontra resistências em governos locais, órgãos regionais e instituições de níveis hierárquicos periféricos. Os poderes locais resistem e não permitem uma rápida absorção por parte do órgão central. Historicamente, trata-se mesmo de um processo de centralização de poder, de ampliação do controle e, em contrapartida, de resistências.

Assim como o Estado procura produzir um balanço de poder entre as classes e frações de classes sociais, sem perder o domínio e a hegemonia sobre o poder político, também em termos das estruturas administrativas e regionais de poder, no âmbito das relações entre o centro (a capital) e a periferia, o Estado procura, através de um certo “pluralismo”, produzir um balanço de poder, sem, contudo, deixar que nada lhe escape do controle.

No que pode se assemelhar a uma estruturação em rede, o Estado se organiza de forma a dividir os poderes verticalmente, conformando, no entanto, uma estrutura plenamente dominada e controlada.

Mas é aí, nas tensões que se estabelecem no balanço local-regional-central de poder que Lefebvre vislumbra a possibilidade de fissuras que podem trazer algo novo:

A certain “pluralism” persists, therefore, but one which has no great significance so long as open conflict does not erupt among the forces in contention – that is to say, among the various groups, classes, or fractions of classes that have taken up defensive or offensive postures. This is why conflicts between local powers and central powers, wherever they may occur in the world, are of the greatest possible interest. Such conflicts – occasionally – allow something *other* to break the barriers of the forbidden. Not that hope should be placed, after the fashion of the American liberals, in pluralism *per se*, but it is not unreasonable to place some hope in things that pluralism lets by (LEFEBVRE, 2005, p. 379).

Emerge desse entendimento de Lefebvre, a possibilidade de se pensar no que pode vir a ser o planejamento territorial – e a gestão do território –, concebido a partir da perspectiva da conformação de contra-planos e de contra-projetos.

The only possibility of so altering the operation of the centralized state as to introduce (or reintroduce) a measure of pluralism lies in a challenge to central power from the “local powers”, in the capacity for action of municipal or regional forces linked directly to the territory in question. [...] Pressure from below must therefore also confront the state in its role as organizer of space, as the power that controls urbanization, the construction of buildings and spatial planning in general. This state defends class interests while simultaneously setting itself above society as a whole, and its ability to intervene in space can and must be turned back against it, by grass-roots opposition, in the form of counter-plans and counter-projects designed to thwart strategies, plans and programs imposed from above (LEFEBVRE, 2005, p. 382-383).

Nosso entendimento do Estado como espaço político absoluto salienta o papel ativo que ele desempenha nas práticas espaciais de produção do espaço, dado o espaço estratégico que ocupa, como *locus* e meio de poder. Da mesma forma, vale destacar como são sutis e difusos os mecanismos para dominação de classe do Estado democrático burguês, manifestos numa miríade de instituições fragmentadas que conformam o Estado – subsistemas jurídico,

legislativo, administrativo-burocrático, militar-policial, estruturados territorialmente em níveis central, regional e local.

Além disso, para a compreensão histórica do Estado, cumpre entender tanto o processo de formação das nações modernas, para que aquelas condições levantadas por Held fossem satisfeitas, quanto a dinâmica e as estratégias de permanência do Estado em meio às crises do capitalismo e a sua crise de legitimidade, nas contradições que se processam entre as funções de mediação e de legitimação.

Conjunto fragmentado de instituições e agentes públicos – o que não deve ser, necessariamente, interpretado como um sinal de fraqueza –, o Estado não é um ator único e homogêneo (ele é o que Lefebvre chama de pseudo-sujeito), mas ocupa um espaço estratégico, onde se encontram instituições e agentes, submetidos a um conjunto de normas, procedimentos e mecanismos, que assumem o discurso do bem comum, ao passo em que atuam, não necessariamente de forma coerente e harmônica, expressando conflitos entre interesses em disputa.

Ainda que por motivos distintos daqueles que inspiram a teoria crítica, os liberais (e os neoliberais) fazem fortes ressalvas ao Estado, sobretudo quando o Estado desempenha funções produtivas e alocativas que, ao menos aparentemente, parecem ferir os interesses do livre mercado.

A teoria liberal, nesse sentido, propõe a separação formal dos poderes do Estado, seja horizontalmente, com a distinção entre os poderes executivo, legislativo e judiciário, seguindo o modelo norte-americano de fins do século XVIII, mas também, em muitos casos, verticalmente, entre as diversas esferas governamentais, configurando, tais separações, um “sistema de freios e equilíbrios”, idealizado “para impedir a concentração do poder político nas mãos de algum subgrupo” (HARVEY, 2005, p. 87).

A estrutura e a organização administrativa do Estado de Direito, constante nas Constituições das nações, expressa esse projeto social e político de configuração de um ente jurídico público, responsável pelo projeto nacional, da unidade nacional, o qual deve ser, de alguma forma, capaz de gerir a diversidade de aspectos e interesses existentes em seu território, conciliando ou gerindo a disputa de interesses de classe e regionais. Uma crítica desse projeto permite superar as discussões liberais em torno do Estado, levando a um entendimento que considera a questão do espaço político e da política do espaço.

An effective examination of space – of political space and of the politics of space – ought to enable us to dissolve the antithesis between “liberal” theories of the state, which define it as the embodiment of the “common good” of its citizens and the impartial arbiter of their conflicts, and “authoritarian” theories, which invoke the “general will” and a unifying rationality as justification for the centralization of power, a bureaucratic-political system, and the existence and importance of an apparatus (LEFEBVRE, 2005, p. 281-282).

Promover unidade e acolher a diversidade; exercer a autoridade e promover a liberdade. Esses são os desafios e as promessas com os quais se depara o Estado moderno, dificilmente superados, segundo a teoria crítica, salvo em contextos específicos e localizados.

Democracia e capitalismo aparecem, nesse contexto, como pólos de difícil conciliação, cabendo ao Estado – a esse amplo conjunto de instituições isoladas – dar conta da superação das contradições daí resultantes.

A democracia burguesa sobrevive apenas com o consentimento da maioria dos governados; no entanto, ao mesmo tempo, tem de expressar o interesse distintivo da classe dirigente. Essa contradição se resolve apenas se o Estado se envolve ativamente na obtenção do consentimento das classes subordinadas (HARVEY, 2005, p.87).

Harvey salienta que o Estado deve ser interpretado como

um processo de exercício de poder por meio de determinados arranjos institucionais. Por exemplo, é a aplicação e o cumprimento da lei que são de real importância material e não a estrutura da lei em si. [...] Além disso, é útil haver algum modo de categorizar essas “instituições estatais”, ao menos para chamar a atenção para os diversos canais através dos quais o poder é capaz de ser exercido: o judiciário, o braço executivo do governo, a administração e a burocracia, o legislativo, o exército e a polícia, e assim por diante, formam diversos componentes dentro desse sistema. As fragmentações podem crescer: governo central contra governos locais, rivalidades ministeriais e estruturas hierárquicas na burocracia etc. desempenham seus papéis. Muitos desses aspectos talvez sejam inteiramente conjunturais, mas o efeito líquido da fragmentação das instituições é, provavelmente, facilitar a obtenção da “formação e superação dos equilíbrios instáveis” entre frações do capital e entre o dominante e os dominados (2005, p.90).

Harvey, nesse sentido, tem uma interpretação que se aproxima daquela de Lefebvre, ao salientar que

o Estado, como geralmente nos referimos a ele, é uma categoria abstrata, talvez apropriada para se generalizar sobre a coletividade dos processos pelos quais se exerce o poder, e também para ser levada em consideração, coletivamente, na totalidade da formação social. No entanto, o Estado não é uma categoria apropriada para descrever os processos reais pelos quais se exerce o poder (2005, p.91).

Harvey também observa que “as instituições estatais têm de ser arduamente construídas e, em cada etapa do percurso, o poder pode ser (e era) exercido através dessas instituições, ajudando a criar as relações reais que, no fim, as instituições estatais refletem” (2005, p.91).

Contudo, e em decorrência da própria característica fragmentada do Estado e dos conflitos e contradições que permeiam a sua atuação, Harvey afirma que “o poder do Estado, depois de constituído, pode, em si, tornar-se uma barreira para a acumulação livre de capital ou um centro estratégico em que pode ser travada a luta de classes ou as lutas interimperialistas” (2005, p.144).

Tem-se, portanto, que o Estado, dentro das próprias regras do jogo liberal democrático pode ser tomado por atores sociais que possuem interesses divergentes dos interesses dominantes.

Seja nos momentos de crise ou ao longo do processo de sua constituição – que permite que algo que é uma construção e uma abstração seja naturalizado, para manter-se legítimo –, o Estado, com suas instituições, normas e mecanismos, pode se abrir para as influências, pressões e atuações de atores outros que não aqueles que representam os diversos (e, aparentemente, anárquicos) interesses capitalistas.

Além disso, como vimos em Lefebvre, a partir das contradições, tensões e conflitos existentes entre o centro do poder e os poderes locais, existe a possibilidade de rupturas nos balanços de poder existentes e da emergência de algo novo, a partir do local, do periférico. De certa forma, não é isso que ocorre quando uma prática político-social local como o Orçamento Participativo – OP, se impõe, a despeito de suas ambivalências e dificuldades, como uma prática referencial não apenas para outras cidades, mas para governos estaduais, para o governo nacional e mesmo para outros países – ainda que essa prática possa ser institucionalizada e transformada numa *mimesis* em relação aos impulsos originais?

As possibilidades detectadas por Harvey e por Lefebvre, ainda que a partir de perspectivas diferentes, convergem, também por caminhos distintos, com a maneira como Habermas (1997a, b) vislumbra a possibilidade de a sociedade civil desenvolver impulsos vitais através de esferas públicas autônomas, capazes de ressonância, as quais podem introduzir no sistema político conflitos existentes em sua periferia.

Não necessitando o Estado de legitimar-se e de buscar desempenhar o papel de mediador dos conflitos sociais, numa pretensa posição de neutralidade, tais possibilidades não existiriam e os impulsos vitais das esferas públicas ficariam sem ressonância.

Mantendo a visão crítica acerca do Estado, ao investigarmos concretamente a forma como são construídas as normas e os mecanismos que fazem parte do subsistema jurídico-administrativo estatal, e as próprias instituições públicas, vislumbra-se, aqui e ali, possibilidades de ocupação desse espaço estratégico.

Ao desmistificar o Estado, ao desconstruí-lo enquanto abstração, e ao nos aproximarmos das experiências concretas que se processam em suas instituições e das práticas político-sociais que lhe permeiam, percebemos fissuras e aberturas que podem permitir a ocupação, ainda que parcial ou momentânea, daquele espaço estratégico.

A construção do Estado moderno¹¹, iniciada há alguns séculos de forma associada à construção da noção também moderna de cidadania, ingressa, segundo alguns autores como Boaventura de Souza Santos (2002b, 2005, 2006), numa nova etapa à medida que, de um lado, as transformações do capitalismo contemporâneo se processam e pressionam o Estado pela satisfação de suas novas necessidades; enquanto as demandas sociais e políticas requalificam-se e aprofundam-se e novas estratégias são assumidas na luta pela construção de um Estado democrático, participativo.

Nessa nova etapa, tem-se, de um lado, um Estado, em tese, menos interventor nos processos de produção capitalista, em muitos casos privatista em relação à gestão dos serviços sociais e urbanos, supervisor das condições de operação do regime flexível de acumulação capitalista e orientado para padrões de gestão racional, eficiente e eficaz, dadas as condições adversas do ponto de vista fiscal e tributário com que se depara nesses novos tempos.

Mas, apesar dessas transformações na forma de exercício dos predicados governamentais, o Estado, esse coletivo de atores sociais e de interesses econômicos, políticos e sociais ali representados sob a forma institucionalizada público-estatal, ainda precisa, talvez de forma até mais intensa, de legitimar-se, enquanto legitima e garante as condições de reprodução societal.

¹¹ Uma discussão filosófica sobre o conceito de Estado moderno enquanto construção articulada à construção da cidadania encontra-se em BORNHEIM, 2003.

Através de um percurso teórico distinto, Boaventura de Souza Santos também vislumbra a possibilidade dos interesses sociais, altermundistas, apropriarem-se do espaço estratégico que constitui o Estado.

Nesse processo, onde autores como Offe (1984) e Habermas (2003a, b) identificam as possibilidades de investigação da racionalidade estatal e da configuração de uma esfera pública, podemos observar como o Estado busca, concretamente, desempenhar o papel de mediador dos conflitos que se estabelecem entre o Sistema Econômico-Administrativo e o Mundo da Vida, ou numa outra perspectiva teórica, entre o que Santos (2002c; 2006) chama de princípios de regulação da modernidade: Estado, mercado e comunidade.

A crise do Estado reformista vem romper com a articulação dominante entre o princípio do Estado e o princípio do mercado, gerando uma crise do Estado e uma hipertrofia do princípio do mercado, sob a égide do que se convencionou chamar de neoliberalismo.

Para Santos (2006), a despeito das crises vividas nas últimas décadas, cresce a percepção de que o capitalismo não pode prescindir de um Estado forte – ainda que seja necessário construir um novo tipo de Estado, fruto de um novo arranjo institucional, que expresse uma nova relação entre os princípios de regulação da modernidade.

Para esse autor, a relativa novidade desse novo arranjo de sustentação decorre de uma valorização do princípio da comunidade, o qual se manifesta a partir da descentralização político-administrativa associada à valorização da democracia representativa e ao consenso em torno da instalação/ampliação da participação social e comunitária nos processos de planejamento e gestão setoriais e socioespaciais, que tem como consequência a vigorosa expansão do terceiro setor.

A oposição e a tensão entre Estado e Sociedade, e até entre capitalismo e democracia depara-se com a possibilidade do estabelecimento de relações de troca entre democracia representativa e democracia participativa, reforçadas pelo consumo cultural, pela ampliação da educação básica e pela comunicação de massas.

Segundo Santos (2002c), o papel central do Estado nacional na mudança social reformista teria se desdobrado em três estratégias fundamentais: acumulação, hegemonia e confiança: a acumulação visaria garantir a estabilidade da produção capitalista; a hegemonia teria como objetivo garantir “a lealdade das diferentes classes sociais à gestão estatal das oportunidades e dos riscos e, nessa medida, garantir a própria estabilidade, tanto enquanto entidade política, como enquanto entidade administrativa” e a confiança tem como foco

“garantir a estabilidade das expectativas aos cidadãos ameaçados pelos riscos decorrentes das externalidades da acumulação capitalista, e do distanciamento entre as ações técnicas e suas conseqüências, portanto, do contexto imediato das interações humanas”.

Nessa perspectiva, podemos supor que as práticas político-sociais de planejamento territorial podem contribuir para a configuração de tais estratégias do projeto reformista estatal, promovendo a mediação entre seus princípios de regulação, tentando atenuar os conflitos de interesses e promover, dinamicamente, uma organização social e um ordenamento territorial do consenso possível.

Mas, indo mais além das estratégias de reforma do Estado e da sociedade, as práticas político-sociais de planejamento territorial podem constituir condicionantes e barreiras importantes para a reprodução capitalista e podem ser capazes de produzir alterações substantivas nas práticas espaciais, contribuindo para a transformação social e política de nossas sociedades, gerando a revolução urbana de Lefebvre (2002) e o outro mundo possível de Santos (2002c).

Lefebvre argumenta, nesse sentido, que a crítica da vida cotidiana, para além dos limites de cada uma das ciências parcelares, e utilizando seus recursos conceituais de forma crítica, pode possibilitar uma compreensão e o desenho de uma estratégia urbana, em contraposição à racionalidade industrial e seus efeitos sobre a vida cotidiana: mostrando como as pessoas vivem, a crítica da vida cotidiana instala o ato de acusação contra as estratégias da realidade humana.

Por hipótese, tal crítica da vida cotidiana pode ser empregada nas práticas político-sociais de planejamento territorial, abrindo a possibilidade da emergência de conflitos entre os poderes central e locais.

Embora, como destaca Lefebvre, a prática social encontre-se submetida aos políticos, que também se configuram como especialistas criadores de obstáculos à constituição de uma racionalidade superior – a democracia urbana ou concreta –, deve fazer parte de uma estratégia urbana a formulação de proposições (contra-planos e contra-projetos) a esses políticos – sem neles confiar –, utilizando para isso recursos como o conhecimento crítico do político-institucional e das estruturas e processos que perpassam a produção do espaço. Para Lefebvre, renunciar a tal exercício seria, antes de tudo, renunciar à democracia, ao passo que “to take them into account is thus a gauge of ‘real’ democracy” (LEFEBVRE, 2005, p. 420).

1.3. *Sociedade urbana: do cotidiano em contradições*

“[Q]u’est-ce que l’espace?” Qu’il n’y ait pas de malentendu à ce sujet. Il s’agit au départ de l’espace vécu, en liaison avec la pratique sociale. La problématique que se pose à partir de cet espace comprend un ensemble de problèmes partiels ayant tous un trait qui les rapproche: la “spatialité” (LEFEBVRE, 1972, p. 169).

É por meio das práticas sociais e espaciais que se dão no dia-a-dia, no âmbito do espaço vivido, que se dão as relações sociais de produção capitalistas e que o capitalismo se reproduz. Isso não quer dizer que estejamos perante um sistema coeso e fechado, livre de contradições e imune a interferências de sua periferia – ela mesma parte dessa totalidade. Mas ainda assim, há que se reconhecer como tudo está impregnado do espaço abstrato e de suas representações. Considerando isso, Lefebvre nos propõe a seguinte questão: “what escape can there be from a space thus shattered into images, into signs, into connected-yet-disconnected data directed at a ‘subject’ itself doomed to abstraction?” (2005, p. 313).

Ao identificar as contradições entre o espaço abstrato e o espaço vivido, Lefebvre chama a atenção para o fato de que no cotidiano, no âmbito das práticas sociais e espaciais, encontramos tanto os elementos que contribuem para a reprodução das relações sociais de produção, ancoradas na produção do espaço, quanto os elementos de resistência, reforçados pelas contradições que são inerentes ao capitalismo e que ele é incapaz de solucionar de forma definitiva.

No *Le manifeste différentialiste*, Lefebvre apresenta a defesa da diferença, denunciando a forma como a conformação do espaço abstrato, apoiado pelas ciências parcelares, controlado e sustentado pelo Estado, conduz à negação da vida em sua complexidade e diversidade. Nesse contexto, desenvolvimento se contrapõe a progresso; quantidade se contrapõe a qualidade; diferença se opõe a homogeneização.

Le développement, restitué dans sa plénitude, implique un enrichissement, une complexification non réduite des rapports sociaux. Il est (il ne peut se dire que) qualitatif. Il suppose création de formes de la vie sociale, de “valeurs”, d’idées, de façons de vivre, de styles. En un mot de différences (LEFEBVRE, 1970, p.38).

E é no âmbito das práticas sociais e espaciais do dia-a-dia que emergem espaços de resistência que podem se constituir em práticas de resistência, apoiadas por outros projetos de conhecimento (*connaissance*) e ciência, configurando o que seriam contra-projetos e contra-planos.

No item anterior, vimos como esses projetos podem, estrategicamente, se apoiar nas contradições e conflitos existentes entre o centro e a periferia, entre o global, o nacional e o local. Essa estratégia urbana se dá, precisamente, no âmbito do cotidiano.

Alguns elementos importantes dessa estratégia urbana devem ser destacados, por fornecerem pistas do que podem ser práticas estratégicas de planejamento orientadas para a constituição da democracia urbana e para a transição rumo à civilização urbana.

Devemos salientar que as formulações de Lefebvre constituem uma reflexão sobre o futuro, que envolve operações espaço-temporais, implicando na construção de um objeto virtual/real através dessas operações, sem cair, contudo, na prospectiva – considerada pelo autor como estratégia ideológica e pseudocientífica (2002). Em outras palavras, sua reflexão sobre o futuro baseia-se em formulações e conceitos que são empregados em operações espaço-temporais, levando ao delineamento de um futuro possível e desejável, mas que não está plenamente dado e construído.

Os pontos iniciais da argumentação de Lefebvre (2002) são:

- a sociedade urbana é planetária e abrange o planeta, re-criando a natureza anulada pela racionalidade industrial;
- o fenômeno urbano recompõe os dispositivos da produção: forças produtivas, relações de produção e as contradições entre tais elementos – ele continua a “socialização da sociedade” e não faz desaparecer as contradições do período anterior, sendo (o fenômeno urbano) obstaculizado por tais contradições;
- a sociedade urbana abriga, simultaneamente, uma complexificação do espaço (e dos objetos) simultânea a uma complexificação do tempo (e das atividades);
- desenvolve-se, na sociedade urbana, um conflito (uma contradição?) entre o espaço abstrato e sua lógica subordinada ao valor de troca e o espaço associado à diversificação dos valores de uso associados a uma grande pluralidade de códigos, mensagens e significantes – tal conflito remete-se ao conflito crescimento (quantitativo) e desenvolvimento (qualitativo).

No cerne dessas questões, encontra-se a valorização da cidade como obra – e não apenas como produto – e como valor de uso – e não apenas como valor de troca. Esse ênfase no valor de uso implica uma ênfase na qualidade e na diferença, no prazer, nos espaços de sociabilidade, favorecendo práticas sociais e espaciais que exponham as armadilhas do espaço abstrato e do espaço político absoluto.

Il n'est absolument pas question de retourner vers l'esthétisme. Une telle interprétation comporterait un malentendu. Les rapports sociaux apparaissent maintenant dans leur complexité et leur richesse: pas seulement abstractions et formes, systèmes de contrats et/ou de “valeurs”, institutions et/ou idéologies, mais ensemble de champs “sensibles” différentiels et articulés. La première conception est une conception réductrice qui a pour but d'immobiliser (dans des structures et fonctions) le mouvement des rapports

sociaux. Le pratico-sensible, constitutif du monde social considéré comme valeur d'usage, incarnation des rapports sociaux, ne peut se laisser réduire (LEFEBVRE, 1970, p.92).

De forma associada, Lefebvre destaca a importância de se produzir ou criar uma segunda natureza, considerando que a “primeira natureza” foi anulada pela racionalidade industrial. Nesse sentido, para além de um planejamento territorial, podemos pensar num planejamento espacial, onde os recortes territoriais do urbano/regional seriam levados a um patamar superior, contemplando toda a complexidade do espaço-tempo-ser.

Space as locus of production, as itself product and production, is both the weapon and the sign of this struggle. If it is to be carried through to the end – there is in any case no way of turning back – this gigantic task now calls for the immediate production or creation of something other than nature: a second, different or new nature, so to speak. This means the production of space, urban space, both as a product and as a work, in the sense in which art created works (LEFEBVRE, 2005, p.109).

Mas para contribuir com a construção dessa segunda natureza e para recuperar, em novas bases, a cidade como obra, favorecendo a civilização urbana – essa utopia onde o humano emancipado viveria em plenitude –, faz-se necessário transformar as práticas sociais e espaciais, desvendar as contradições e armadilhas do espaço abstrato, para construir novas práticas quotidianas – valorizadoras da diferença – e novos projetos de sociedade, o que pode ser uma tarefa de um planejamento territorial (espacial) revolucionário¹².

Ce serait le moment où cesserait la reproduction des rapports de production existants, soit que la dégradation et la dissolution l'emportent, soit que de nouveaux rapports se produisent, déplacent et remplacent les anciens. La possibilité d'un tel moment (perspective qui ne coïncide pas exactement avec la théorie habituelle de la révolution) définit une hypothèse stratégique. Ce n'est pas une certitude acquise, positivement établie. Elle n'exclut pas d'autres possibilités (la destruction de la planète, par exemple) (LEFEBVRE, 1972, p. 152).

Como superar os dramas do crescimento (econômico) indefinido, permanente e crescente e seus impactos em escala planetária – o que é reforçado pelo fato da sociedade urbana não respeitar fronteiras?

A questão da centralidade emerge como questão capital para o autor, não podendo prescindir de uma análise dialética de suas formas e conteúdos: o estudo das lógicas do espaço (e de sua produção) conduz ao das contradições do espaço (e/ou do espaço-tempo – marcados pelos espaços vividos e pelos valores de uso).

¹² No próximo capítulo, discutiremos mais de perto a questão do planejamento e suas diversas abordagens. Aqui, o termo revolucionário é utilizado no sentido de propiciar a revolução urbana, não guardando relação com nenhuma abordagem específica de planejamento, seja o planejamento radical, seja o planejamento subversivo.

O fenômeno urbano pode ser percebido como uma totalidade ou como totalizador por essência (a centralidade) sem que essa totalidade jamais se efetue. Também constitui uma totalidade no sentido de não poder ser integralmente dominado ou apreendido por nenhuma ciência parcelar. Nesse sentido, ele é forma, mas também demanda conteúdo. Um conteúdo que não é estático, imutável, definível de forma simplista e permanente; é um conteúdo em movimento que se define pelo u-tópico, o que não tem lugar e o procura.

O fenômeno urbano, portanto, manifesta-se, dialeticamente, como pontual e isotópico, remetido e referenciado a um centro (móvel, eventual, momentâneo), e como colossal e heterotópico, impossibilitado de ser apreendido de forma permanente, mesmo porque sua extensão-expansão (remetida a uma implosão-explosão) não se limita. Dessa confrontação dialética, uma ordem distante agrupa as pontualidades, reunindo as diferenças. Assim, toma forma o movimento dialético do pontual e do colossal, do lugar e do não-lugar, da ordem urbana e da desordem urbana (LEFEBVRE, 2002).

Nesse movimento, o fenômeno urbano engendra uma prática urbana que se manifesta em formas (retomadas e transformadas) isotópicas e heterotópicas as quais se associam os discursos e os percursos urbanos, homologamente definidos pela lingüística.

Nesse sentido, para Lefebvre, a função do habitar e a lingüística são inseparáveis, a forma de um está associada à forma da outra. O texto urbano remete-se aos discursos e percursos urbanos que são descritos pela língua. Se há lógica imanente ao urbano e ao habitar que ele implica, não se trata da lógica de um sistema, mas do pensamento (sujeito) que procura um conteúdo (objeto). Por isso o conhecimento urbano exige, simultaneamente, que se dissipem as ilusões da subjetividade e da objetividade. “A social transformation, to be truly revolutionary in character, must manifest a creative capacity in its effects on daily life, on language and on space – though its impact need not occur at the same rate, or with equal force, in each of these areas” (LEFEBVRE, 2005, p. 54).

O fenômeno urbano é menos um sistema do que um movimento. Só pode ser “sistema” se tal palavra não significar acabamento, inteligibilidade final. Assim como a própria língua, a centralidade e a contradição dialética que ela implica devem ser compreendidas pela mobilidade e não por determinações sistêmicas totalizantes. A partir da transformação das heranças da sociedade agrária e da sociedade industrial, na sociedade urbana, a natureza, o desejo e a cultura são rearranjados e reunidos, engendrando novas formas no tecido urbano.

O urbano reúne. O urbano, enquanto forma, trans-forma aquilo que reúne (concentra). Ele faz diferir de uma maneira refletida o que diferia sem o saber: o que só era distinto, o que estava ligado às particularidades no terreno. Ele reúne *tudo*, inclusive os determinismos, as matérias e conteúdos heterogêneos, a ordem e a desordem anteriores. Aí compreendidos os conflitos, as comunicações e formas de comunicações preexistentes. Como forma que trans-forma, o urbano des-estrutura e re-estrutura seus elementos, as mensagens e códigos egressos do industrial e do agrário (LEFEBVRE, 2002, p. 159).

Considerando essa determinação do urbano em relação a seus elementos ou condições, ele não é modelo. Os modelos podem até ser fornecidos pela análise do urbano, mas o urbano é menos modelo do que via (sentido e direção, orientação e horizonte), não tendo nada de harmonioso como forma e realidade, posto que reúne os conflitos, inclusive os de classe, opondo-se ao movimento de negação ao conflito através da *segregação* produtora de *desagregação* da vida quotidiana – mental e social (até que ponto as formulações urbanísticas que procuram valorizar as diversas centralidades não operam no sentido de produzir segregação?).

O urbano emerge então como lugar da expressão dos conflitos e como lugar dos desejos, onde a natureza e a cultura se reencontram, no curso de uma autocrítica mútua.

Partindo da análise da lógica (ideo-lógica) da sociedade industrial, sustentada por uma sociologia que omite a sócio-lógica e pela divinização do Estado, Lefebvre, em *A revolução urbana*, formula as leis do urbano, constituindo preceitos negativos que implicam, dialeticamente, em positivities.

- Leis e preceitos negativos:

- a) romper as barreiras e bloqueios que obstruem o caminho e mantêm o campo urbano no cegante-cegado (aspectos quantitativos do crescimento);
- b) dar cabo nas segregações multiformes e nas separações que elas engendram, ou seja, o que impede o desenvolvimento qualitativo;
- c) destruir também os obstáculos que acentuam a opacidade das relações e os contrastes entre transparência e opacidade (que reduzem as diferenças a particularidades distintas).

- Positividades:

- a) o urbano (a vida urbana, a vida da sociedade urbana – manifesta no quotidiano) já implica uma substituição do contrato pelo costume;
- b) a concepção do urbano visa, também, a re-apropriação, pelo ser humano, de suas condições no tempo, no espaço, nos objetos. Criar a unidade espaço-temporal é, com efeito, uma definição possível, entre outras, do urbano e da sociedade urbana;
- c) *politicamente*, essa perspectiva não pode ser concebida sem autogestão estendida da produção e das empresas às unidades territoriais, o que implica no deprecimento do Estado e o fim do político como tal.

Eis porque foi preciso denunciar o urbanismo ao mesmo tempo como máscara e como instrumento: máscara do Estado e da ação política, instrumento dos interesses dissimulados numa estratégia e numa sócio-lógica. O urbanismo não procura modelar o espaço como uma obra de arte. Nem segundo razões técnicas, como pretende. O que o urbanismo elabora é um espaço político (LEFEBVRE, 2002, p. 164).

Considerando essa crítica ao urbanismo e ao Estado, Lefebvre apresenta então as seguintes proposições, referentes a diferentes níveis e pensadas de forma a distinguir o tático do estratégico:

- 1- no nível dos projetos e dos planos sempre existe alguma distância entre a elaboração e a execução – onde emergem as manifestações de conflito (reivindicação e contestação) e onde se apreende a ausência/presença da democracia urbana ou democracia concreta (segundo o autor, só por essa via a prática urbana pode confrontar-se com a ideologia urbanística);
- 2- no nível epistemológico, a ideologia e o saber estão misturados, sendo tarefa teórica necessária o seu discernimento, sendo que o autor defende que no nível teórico mais elevado é preciso conceber a mutação/revolução da sociedade industrial para a sociedade urbana (distinção entre a tendência e o realizado: o movimento da transição).

A estratégia desdobra-se, ao mesmo tempo, em estratégia do conhecimento e estratégia política. Do lado da ciência do urbano, as táticas das ciências parcelares podem contribuir, criticamente, para o conhecimento e a ação sobre o urbano, superando as limitações de suas contribuições na sociedade industrial. Sendo que a partir do momento em que as táticas dessas ciências arvoram-se de estratégias globais, elas devem ser contestadas.

A estratégia do conhecimento, assim, utiliza criticamente recursos das ciências parcelares ao mesmo tempo em que se configura como prática, confrontação com a experiência e constituição de uma prática da sociedade urbana.

A análise política orienta a elaboração da estratégia urbana, abrangendo as condições e conjunturas, assim como os elementos estruturais, sem dissociar os objetivos urbanos dos objetivos ligados à sociedade industrial, por serem dialeticamente unidos e parte do mesmo processo. A análise política baseia-se na relação dialética entre o real, o possível e o impossível.

Partindo da análise crítica que Lefebvre oferece, seguindo suas orientações no plano dos projetos e no plano epistemológico, como desvelar a natureza do espaço abstrato,

produzindo um conhecimento do processo de transição (em pleno curso) em direção ao urbano, sem o recurso a modelos herméticos, e construir projetos contra-hegemônicos capazes de alterar as práticas sociais e espaciais?

Se estamos falando de práticas quotidianas, essas mudanças só podem se dar no quotidiano e se a proposição de Lefebvre associando o espaço à linguagem é correta, as estratégias urbanas devem contemplar mudanças no espaço e na linguagem.

Nesse sentido, as práticas de planejamento – entendidas aqui como a construção de contra-planos e contra-projetos – devem estar atentas tanto para a questão da produção do espaço como para a produção do espaço abstrato, implicando a construção de representações do espaço e de um discurso (mental) sobre o espaço.

Essa tarefa não é fácil porque os conceitos e categorias antigos (da sociedade industrial) não são suficientes para explicar/apreender a zona crítica – de transição –, enquanto, por outro lado, os novos conceitos e categorias não estão acabados, devendo ser gestados no interior de um discurso que não se apresenta como discurso acabado: “[t]he fact is that languages and linguistic systems need to be dismantled and reconstructed. This task will be carried out by and in (spatial) social practice (LEFEBVRE, 2005, p. 414).

When institutional (academic) knowledge sets itself up above lived experience, just as the state sets itself up above everyday life, catastrophe is in the offing. Catastrophe is indeed already upon us.

[...]On the other hand, who can grasp “reality” – i.e. social and spatial practice – without starting out from a mental space, without proceeding from the abstract to the concrete? No one (LEFEBVRE, 2005, p. 415).

As contradições do espaço não são automaticamente percebidas pela linguagem, se o fossem não seriam contradições. A teoria do espaço, ela mesma, encontra dificuldades em ser enunciada. Se os recursos lingüísticos para falar do devir não estão dados, também o espaço do devir não está disponível. Espaço e linguagem devem ser igualmente construídos, mas, como observa Lefebvre: “[t]his problem is: does language – logically, epistemologically or genetically speaking – precede, accompany or follow social space? Is it a precondition of social space or merely a formulation of it?” (LEFEBVRE, 2005, p. 16).

A resposta a essa questão não é tão simples, mas Lefebvre trabalha com a hipótese de uma relação entre a construção da linguagem e a as práticas espaciais: “perhaps the ‘logicalness’ intrinsic to articulated language operated from the start as a spatiality capable of

bringing order to the qualitative chaos [...] presented by the perception of things” (LEFEBVRE, 2005, p. 17).

Mas o que ele considera fundamental é o reconhecimento de que um espaço produzido constitui um espaço que pode ser codificado e lido, implicando um processo de significação. Há, portanto, uma relação entre espaço e linguagem que não pode passar despercebida. “Every discourse says something about a space (places or sets of places); and every discourse is emitted from a space” (LEFEBVRE, 2005, p. 132).

Considerando tais relações, como, vivendo num espaço de transição, ainda não consolidado plenamente como espaço da civilização urbana, construir um projeto que favoreça essa consolidação? Como escapar das contradições entre o espaço vivido e o espaço abstrato, redutor das diferenças e simplificador da complexidade da vida?

One of the deepest conflicts immanent to space is that space as actually “experienced” prohibits the expression of conflicts. For conflicts to be voiced, they must first be perceived, and this without subscribing to representations of space as generally conceived. A theory is therefore called for, one which would traced representational space on the one hand and representations of space on the other, and which would be able properly to articulate contradictions [...] (LEFEBVRE, 2005, p. 365).

Mas coloca-se aí uma questão importante: o cientista urbano, que desvenda o espaço abstrato através de operações espaço-temporais capazes de permitir a construção de uma epistemologia da transição, supondo que isso seja possível, irá falar em nome dos usuários – tal como propunha o *advocacy planning*?¹³

How would the discourse of such an expert differ from that of the architects, “developers” or politicians? The fact is that to accept such a role or function is to espouse the fetishization of communication – the replacement of use by exchange. The silence of the “users” is indeed a problem – and it is the *entire* problem. The expert either works for himself alone or else he serves the interests of bureaucratic, financial or political forces. If ever he were truly to confront these forces in the name of the interested parties, his fate would be sealed (LEFEBVRE, 2005, p. 364-365).

Para além dos problemas “profissionais” que podem ser enfrentados por esses especialistas, a questão central, de fato, repousa no silêncio dos usuários.

In connection with abstract space, a space which is also instrumental (i.e. manipulated by all kinds of “authorities” of which it is the locus and milieu), a question arises whose full import will become apparent only later. It concerns the silence of the “users” of this space. Why do they allow themselves to be manipulated in ways so damaging to their spaces and their daily life without embarking on massive revolts? (LEFEBVRE, 2005, p.51).

¹³ Ver DAVIDOFF, 1998.

Como já foi apontado anteriormente, as ilusões de transparência e de realidade permitem que se estabeleça uma identidade entre o espaço vivido, percebido e concebido. Tais operações engendradas no/pelo espaço abstrato favorecem o silêncio dos usuários: “[a]bstract space, which is the tool of domination, asphyxiates whatever is conceived within it and then strives to emerge” (LEFEBVRE, 2005, p. 370).

Lefebvre (2002) procura explicar a passividade dos “usuários” a partir de quatro elementos:

- 1- A efetiva intervenção dos “usuários” nos projetos nunca aconteceu: em nenhuma parte ocorreu um movimento *político* – que politizasse os problemas e os objetivos da construção de projetos. Tal ausência de intervenção decorre da contraposição/relação entre espaço vivido e espaço abstrato.
- 2- A passagem das cidades de pequeno e médio porte para a sociedade urbana é acompanhada pelo desaparecimento de uma atitude de interesse pelo quadro morfológico e social, ao menos por parte dos “notáveis”, conduzindo a uma situação de passividade gerada pelos desajustes entre as superestruturas, as estruturas e as forças produtivas. De certa forma, a passividade e o bloqueio se remetem a uma espécie de estupefação frente à transição para a sociedade urbana (estamos despreparados para lidar com o pleno e estamos condicionados àquilo que é quantidade/quantificável).
- 3- As razões teóricas da passividade remetem-se à fragmentação do fenômeno urbano. É totalidade que não se deixa apreender enquanto tal. Centralidade e dialética da centralidade. Práxis urbana. Revolução urbana acompanhada de devastação ambiental e, simultaneamente, de fragmentação e segregação (do/no espaço social, na/da língua, no/do pensamento).
- 4- O habitar e o habitante retiram-se do jogo. Considerando as deficiências/ineficiências da representação política, cabe ao especialista decidir, sem a presença dos “usuários”.

Os cidadãos, as pessoas, encontram-se, portanto, afastadas dos processos decisórios. A complexidade das relações do espaço-tempo-ser não são de fácil acesso. Ainda assim, contudo, as pessoas vivem no espaço-tempo e em algum nível podem perceber suas contradições, pois elas fazem parte das relações sociais.

A questão, contudo, persiste: como superar esse silêncio, essa passividade? Como, coletivamente, superar as ilusões que permeiam as relações entre o espaço abstrato e o espaço vivido, engajando-se na construção de um novo espaço e de novas linguagens? Como superar os problemas da percepção?

1.4. *Agir comunicativo e transição*

Este problema é resolvido através de um sistema de democracia formal. A genuína participação dos cidadãos nos processos de formação da vontade política, isto é, a democracia substantiva, conscientizaria as contradições entre a produção socializada administrativamente [e] a contínua apropriação privada e uso privado da mais valia. A fim de manter esta contradição longe de ser objeto de discussão, então o sistema administrativo precisa ser suficientemente independente da formação da vontade legitimante (HABERMAS, 2002, p. 51).

Habermas (2002) argumenta que, no capitalismo avançado, crises e contradições exigem um permanente esforço de legitimação do Estado, decorrente da necessidade de se reacoplar o econômico ao político, em vistas das “falhas do mercado” (embora ele não use essa expressão, a idéia se assemelha) e das disfunções criadas por tais falhas, num contexto em que já se sabe de seu fraco desempenho em realizar as “tarefas integrativas”.

Segundo o autor de (em) *A crise de legitimação no capitalismo tardio*, a estruturação das instituições democráticas formais compreende um processo que tem como corolário a tentativa de evitar a participação, através da qual os atores sociais poderiam superar a passividade na qual vivem e se engajar em processos substantivamente democráticos, potencialmente desestabilizadores do sistema social.

A luta pela igualdade perante a lei, pela participação do processo político e pelo reconhecimento dos direitos humanos – travada ao longo dos últimos séculos – associa-se ao reconhecimento dos princípios democráticos que só ao longo do século XIX foram sendo internalizados nas sociedades ocidentais, ainda que apenas no século XX, após muitos conflitos e embates, a conquista dos direitos políticos se estendeu para minorias étnicas, mulheres e analfabetos e outros segmentos e grupos sociais marginalizados – configurando um processo lento e que ainda não pode ser considerado concluído.

Ao longo do século XX, observa-se a construção hegemônica da idéia de democracia, associada à democracia liberal representativa¹⁴. Gaventa chama atenção para o fato de que

¹⁴ Uma discussão acerca da questão democrática, do ponto de vista das teorias liberais, pode ser encontrada em autores como O’DONNELL, 1973; BOBBIO, 1986; PRZEWORSKI, 1989; RAWLS, 2002a, b; DAHL, 2001, 2005.

“[...] democracy is at once the language of military power, neoliberal market forces, political parties, social movements, and non-governmental organizations (NGOs). What’s going on?” (2006, p. 7).

Todo o mundo é democrata, sejam quais forem suas opiniões políticas, e os que têm um mínimo de preocupação com o sucesso político evitam cuidadosamente criticar a democracia, por medo de ostracismo. A democracia representativa é uma ferramenta tão poderosa de legitimação das ações do governo que nenhum político sério, mesmo que tenha acabado de perder uma eleição, a questionaria. A democracia é um bem inquestionável e a *democracia representativa é identificada com a democracia* (HIRST, 1992, p. 30, grifo nosso).

Como salienta Hirst, “não existe ‘democracia’, no singular, o que existe é uma variedade de doutrinas da democracia e uma variedade de mecanismos políticos e processos de decisão ditos democráticos” (1992, p. 31), havendo, portanto, uma variedade muito grande de “modelos de democracia” (LIJPHART, 2003) e de experiências, até mesmo divergentes, que se abrigam sob esse mesmo termo guarda-chuva.

Para Avritzer (1996), a teoria democrática hegemônica ao longo do século XX foi o elitismo democrático, ancorado na teoria da escolha racional, “solução” para as contradições existentes entre a complexificação das sociedades e das burocracias, que necessitam de desempenhar tarefas cada vez mais técnicas e fundadas na racionalidade, e a participação. Racionalidade e participação, tecnocracia e democracia formariam pares antitéticos, expressões de tensões cuja superação dependeria da combinação, de um lado, dos procedimentos formais das democracias ocidentais, baseados nas eleições regulares (conformando uma temporalidade cíclica de exercício do direito do voto), e, de outro lado, na estruturação de uma elite técnico-burocrática capaz de lidar com a crescente complexidade da realidade social e da administração pública.

Segundo Avritzer, o

[...] elitismo se consolidou em duas proposições: 1) a negação de qualquer vinculação entre democracia e bem comum; 2) a sustentação de uma oposição entre participação e racionalidade. Ambas as suposições conduzem a uma teoria da democracia que reduz racionalidade à maximização de interesses individuais em conflito (1996, p. 20).

Tendo como suporte uma teoria baseada numa racionalidade específica, entendida como única racionalidade possível, a democracia representativa e as teorias democráticas liberais consolidaram um amplo domínio político e técnico, nas sociedades ocidentais.

Gaventa (2006) identifica duas vertentes teóricas do modelo dominante liberal de democracia. Uma primeira abordagem destaca a capacidade do mercado em promover a melhor alocação dos recursos sociais, defendendo a redução do Estado, notadamente através de mecanismos que privilegiam a descentralização e a privatização, numa perspectiva que vê os cidadãos como consumidores que expressam suas preferências através dos mecanismos de mercado.

Uma segunda corrente dominante

[...] grows out of the liberal representative model, which puts a great deal of emphasis on getting the institutions and procedures of democracy right, especially as measured through competitive, multiparty electoral processes. In this view, the role of citizens is somewhat passive. Citizens participate through elections, and enjoy certain rights, but primarily the individual rights of freedom from interference by the states in matters of private property or political association (GAVENTA, 2006, p. 11).

Assim, a perspectiva liberal, revivificada pelo *approach* neoliberal, comunga da valorização da perspectiva individual e da racionalidade do homem econômico aplicada aos domínios da política com a formalização dos procedimentos da democracia representativa.

A hegemonia da perspectiva liberal de democracia, ainda que não tenha sido abalada, vem sendo contraposta por críticas e propostas que procuram a construção de um novo ideário de democracia, como nos propõe o próprio Lefebvre através da noção de democracia urbana.

Desde os anos 1960, vem se esboçando na teoria social crítica uma discussão em torno do que se convencionou chamar de democracia participativa – expressão genérica que abriga, hoje, um amplo conjunto de perspectivas conceituais e teóricas, tendo em comum a idéia de um aprofundamento da participação social nos processos decisórios.

Segundo Held, as principais contribuições para a construção do “modelo” de democracia participativa vieram de Pateman (1970), MacPherson (1991a, b) e Poulantzas (1981). Embora suas contribuições não tenham sido integralmente convergentes, havendo divergências teóricas no percurso trilhado por esses autores, pode-se inferir deles um modelo de democracia baseado numa concepção segundo a qual

[u]m direito de auto-desenvolvimento só pode ser conquistado em uma “sociedade participativa”, uma sociedade que gere um sentido de eficácia política, nutra uma preocupação por problemas coletivos e contribua para a formação de um corpo de cidadãos conhecedores e capazes de ter um interesse contínuo pelo processo governamental (1987, p. 235-236).

Do ideário da democracia participativa, fariam parte alguns aspectos-chave como “a participação direta dos cidadãos na regulamentação de instituições-chave da sociedade”; a reorganização do sistema partidário, de modo a permitir que os líderes de cada partido responsabilizem-se por seus membros; “a operação de ‘partidos participativos’ em uma estrutura parlamentar ou congressista”; e “a manutenção de um sistema institucional aberto para assegurar a possibilidade de experimentação com formas políticas” (HELD, 1987, p. 236).

Para Held, numa perspectiva ainda centrada no papel do Estado, o correto funcionamento desse modelo de democracia participativa depende do cumprimento de algumas condições gerais, tais como a redução da pobreza; a diminuição do poder burocrático do tipo que não presta contas a ninguém de seus atos, ou seja, vislumbra-se ali um dos princípios do *accountability*; a estruturação de um sistema de informações que subsidiasse o processo de tomada de decisão, melhorando a qualidade desse processo; e a adoção de medidas que permitissem uma maior participação das mulheres na vida social e política.

À medida que se chegou ao fim do século XX e que os novos regimes de acumulação e modo de desenvolvimento do capitalismo abalaram o Estado do Bem-Estar Social e seus respectivos Sistemas de Proteção Social, a crise de legitimidade do Estado, apontada, entre outros, por Offe (1984; 1989) e Habermas (1997a, b, 2003a, b), traz novas questões para o entendimento do Estado e das relações entre capitalismo e democracia, colocando em cheque a representação dos interesses plurais da sociedade no âmbito do sistema político-administrativo e, além disso, a própria capacidade do Estado de cumprir com eficiência e eficácia a tarefa que lhe é atribuída de supervisão e controle do aparato estatal.

As discussões teóricas em torno dos limites da democracia representativa e da “ditadura da maioria” já permeavam os debates acerca dos modelos de democracia, mas o fortalecimento da crítica à democracia formal, a valorização das perspectivas participativas e a vivificação do debate sobre a sociedade civil ganham força com as alterações no Estado do Bem-Estar Social e com a crise de legitimidade desse nas sociedades complexas.

À medida que o processo de globalização avança, argumentam autores como Santos, questões não resolvidas pelo modelo hegemônico de democracia representativa passam a demandar uma retomada do debate sobre a questão democrática e de suas formas e concepções, enfocando, sobretudo, as possibilidades da democracia participativa.

É possível [...] perceber que a teoria hegemônica da democracia, no momento em que é reaberto o debate democrático com o fim da guerra fria e

o aprofundamento do processo de globalização, está frente a um conjunto de questões não resolvidas que remetem ao debate entre democracia representativa e democracia participativa (2002b, p. 50).

Superando os limites formais da democracia representativa e indo além da racionalidade instrumental e economicista, novos aportes para o debate em torno da democracia e da democratização foram sendo feitos nos últimos anos, como aqueles que associam democracia e desenvolvimento, como podemos observar em autores como Amartya Sen e Robert Putnam (a quem voltaremos mais adiante).

Desenvolver e fortalecer um sistema democrático é um componente essencial do processo de desenvolvimento. A importância da democracia reside [...] em três virtudes distintas: (1) sua *importância intrínseca*, (2) suas *contribuições instrumentais* e (3) seu *papel construtivo* na criação de valores e normas (SEN, 2000, p. 185).

Mas a mudança no conceito de democracia e o questionamento em torno da eficácia da democracia liberal não são um produto autônomo do campo teórico. Na verdade, a teoria vem se desenvolvendo à medida que a própria sociedade vem se manifestando e procurando intervir na esfera pública, notadamente através dos movimentos sociais e da progressiva organização da sociedade civil, por meio da qual se pode fazer uma leitura histórica das teorias dos movimentos sociais (GOHN, 2004). Nesse processo dinâmico, a existência de déficits sociais importantes, as incertezas em relação às relações sociais e econômicas desse novo mundo globalizado e a crise do Estado contribuem para o questionamento do edifício racional-científico no qual se baseou a modernidade, num quadro onde suas conquistas não atingiram ainda boa parte da humanidade.

Podemos afirmar, portanto, que as contradições do espaço abstrato, das relações sociais de produção e do próprio espaço político absoluto contribuem para o aprofundamento do debate em torno da democracia, para o que colaboram também os conflitos e as tensões existentes entre os poderes central e locais/periféricos.

No prefácio da *Teoria da ação comunicativa*, Habermas justifica a atualidade de sua obra, afirmando que “desde fines de los años sessenta, las sociedades occidentales se aproximan a un estado en que la herencia del racionalismo occidental ya no resulta incuestionable” (2003a, p. 11).

Habermas foi um dos principais autores a lançar luz sobre o aparente conflito entre racionalidade e participação ao propor uma concepção da vida social baseada na distinção entre sistema e mundo da vida e ao chamar a atenção para a existência de outra forma de

racionalidade que não a racionalidade cognitivo-instrumental, a racionalidade comunicativa (HABERMAS, 2003a, b).

Ao desenvolver sua teoria da ação comunicativa, Habermas parte de um profícuo debate com Marx e Weber para propor sua compreensão da ação social e da ordem social. Para Habermas, existem duas formas de racionalidade que permitem a coordenação das ações dos atores sociais: a racionalidade cognitivo-instrumental e a racionalidade comunicativa.

A racionalidade instrumental e sistêmica caracteriza-se por sua impessoalidade, sendo dominante nos subsistemas econômico e jurídico-administrativo, nos quais impera a coordenação das ações a partir da lógica estratégico-competitiva.

Mas além dessa racionalidade, percebida como única racionalidade pela teoria da escolha racional¹⁵, Habermas demonstra como a coordenação das ações pode se dar a partir dos procedimentos que se estabelecem através da interação possibilitada pelos processos de comunicação:

Este concepto de racionalidad comunicativa posee connotaciones que en última instancia se remontan a la experiencia central de la capacidad de aunar sin coacciones y de generar consenso que tiene un habla argumentativa en que diversos participantes superan la subjetividad inicial de sus respectivos puntos de vista y merced a una comunidad de convicciones racionalmente motivada se aseguran a la vez de la unidad del mundo objetivo y de la intersubjetividad del contexto en que desarrollan sus vidas (HABERMAS, 2003a, p. 27).

Habermas pretende contribuir, com sua teoria, para a valorização da interação e das formas modernas de vida, considerando os limites do mercado em oferecer uma coordenação eficiente e eficaz para as ações sociais e para a ordem social, vis-à-vis as “patologias sociais cada vez mais visíveis” (2003a, p. 10).

Nesse sentido, para além do problema da complexificação de nossas sociedades e da eventual necessidade de se estruturar administrações racionais weberianas, resgata-se o papel das interações sociais para a constituição do político e a possibilidade de se construir projetos sociais na periferia do sistema econômico-administrativo que influenciarão esse sistema.

Ou seja, sem negar que existam critérios capazes de justificar a necessidade de um tipo administrativo de racionalidade, não poderíamos, por outro lado,

¹⁵ As formulações da teoria da escolha racional trazem para o domínio da ciência política as perspectivas das teorias econômicas liberais, centradas no comportamento individual (individualismo metodológico) e na razão centrada na maximização dos ganhos. Tais teorias desenvolvem-se a partir das formulações clássicas de Adam SMITH (1983), gerando toda uma escola do pensamento econômico. Ao compreender o espaço político como reflexo da auto-organização da sociedade e de seus indivíduos, não se diferencia os planos da vida social e da vida política, entendimento refutado por Habermas (COSTA, 2002).

negar que a democracia necessita de critérios para uma compatibilização entre essa esfera administrativa e uma outra instância na qual se daria uma discussão política capaz de determinar as orientações do governo e capaz de limitar o exercício da autoridade (AVRITZER, 1996, p. 113).

Rompe-se, assim, com a compreensão de que a racionalidade manifesta-se apenas nas estratégias de maximização de ganhos e valoriza-se a capacidade das pessoas de participarem de processos de tomada de decisão, associando-se autonomia à responsabilidade. Se, de um lado, a ampliação do domínio da racionalidade instrumental reduz a autonomia dos indivíduos e a soberania popular; de outro, a racionalidade comunicativa valoriza a participação, amplia a autonomia dos indivíduos e, de forma correlata, a responsabilidade social desses, no âmbito de uma comunidade comunicativa.

Ao distinguir entre subsistemas e mundo da vida¹⁶, entre racionalidades que se localizariam em diferentes esferas de sociabilidade, Habermas separa o político do social, sem estabelecer uma relação hierárquica entre tais campos, mas ao mesmo tempo permite o estabelecimento de novas formas de interação entre eles, através da constituição da esfera pública, “uma arena discursiva na qual os valores democráticos se formam e se reproduzem” (AVRITZER, 1996, p. 121).

Tem-se então que a democracia pode ser entendida como um “processo de institucionalização dos procedimentos e das condições de comunicação, processo esse capaz de procedimentalizar a soberania popular ao tornar o sistema político dependente das redes periféricas de comunicação presentes na esfera pública” (AVRITZER, 1996, p. 123).

As contribuições de Habermas sobre a democracia permitem que se analise a realidade social e política não apenas a partir dos aspectos formais das democracias representativas, mas a partir da forma como os atores sociais se percebem como tais e atuam em suas comunidades comunicativas.

O instrumental teórico e conceitual de Habermas permite que analisemos as práticas político-sociais de planejamento enquanto processos argumentativos, logo, baseados numa

¹⁶ Uma compreensão inicial sobre os conceitos de mundo da vida e de ação comunicativa encontram-se na seguinte passagem: “Al actuar comunicativamente los sujetos se entienden siempre en el horizonte de un mundo de la vida. Su mundo de la vida está formado de convicciones de fondo, más o menos difusas, pero siempre apblemáticas. El mundo de la vida [...] es la fuente de donde se obtienen las definiciones de la situación que los implicados presuponen como apblemáticas. En sus operaciones interpretativas los miembros de una comunidad de comunicación deslindan el mundo objetivo y el mundo social que intersubjetivamente comparten, frente a los mundos subjetivos de cada uno y frente a otros colectivos. Los conceptos de mundo y las correspondientes pretensiones de validez constituyen el armazón formal de que los agentes se sirven en su acción comunicativa para afrontar en su mundo de la vida las situaciones que en cada caso se han tornado problemáticas, es decir, aquellas sobre las que se hace menester llegar a un acuerdo” (HABERMAS, 2003a, p. 104).

racionalidade predominantemente comunicativa, que têm como objetivo a construção de um projeto societal mais afinado com os valores de uso do que com os valores de troca.

Do ponto de vista das relações Estado-Sociedade, vale observar que os conceitos e a teoria da ação comunicativa de Habermas permitem que reconheçamos as especificidades das racionalidades que operam no sistema político e no mundo da vida, sem que isso implique na submissão de um a outro ou no estabelecimento de uma oposição definitiva entre tais esferas e tais racionalidades.

Sem negar aquilo que confere especificidade às formas de operação e de coordenação das ações em cada uma dessas esferas, reconhece-se, também, a possibilidade de uma interação frutífera, na esfera pública, entre as racionalidades que lhes são peculiares.

Considerando as práticas político-sociais de planejamento territorial, serão eficazes aquelas que favorecerem a participação de um amplo leque de atores sociais, que implicarem no estabelecimento de práticas comunicativas que favoreçam o entendimento e ainda que se traduzirem em propostas que se transformem em normas ou que orientem a ação pública.

Nesse sentido, um indicador de sucesso das deliberações que emergem dos processos participativos é a produção de normas e regras que se traduzirão em leis e/ou a implementação de ações governamentais deliberadas nesses processos.

Complementarmente, do ponto de vista da legislação produzida, ela deve ser efetivamente cumprida e orientar a ação dos atores sociais, inclusive no subsistema econômico. Nesse sentido, faz parte do processo de planejamento e gestão a fiscalização da implementação das leis e das propostas nelas contidas.

Daí a importância da participação de todos os atores sociais, portadores da mais ampla gama de interesses relativos à produção do espaço nos processos de planejamento territorial. Afinal, o sucesso das práticas político-sociais de planejamento territorial depende da abrangência da dinâmica comunicativa, da amplitude do processo, para que se possam produzir orientações para a ação que sejam respeitadas pelos atores sociais.

Un grado más alto de racionalidad comunicativa amplía, dentro de una comunidad de comunicación, las posibilidades de coordinar las acciones sin recurrir a la coerción y de solventar consensualmente los conflictos de acción (en la medida en que éstos se deban a disonancias cognitivas en sentido estricto) (HABERMAS, 2003a, p. 33).

Nesse sentido, ao diferenciar ação teleológica e estratégica, ação regulada por normas, ação dramatúrgica e ação comunicativa, Habermas sugere uma espécie de hierarquia dessas

diferentes formas de ação, onde a ação comunicativa é aquela que permite a construção de um acordo em torno de um plano de ação e da realização das ações nele previstas, tendo a linguagem como um elemento central, sem que seja necessária qualquer ação coercitiva para que tal acordo seja cumprido.

Em sua teoria da ação comunicativa, Habermas defende, portanto, concepções complementares de racionalidades e pretende dissolver a oposição existente entre racionalidade e participação, valorizando, portanto, um entendimento de democracia que vai além da democracia liberal representativa, inspirando diversas propostas de planejamento participativo que valorizam aspectos comunicativos, regras de participação e a construção argumentativa de acordos e consensos.

Diversos autores/cientistas têm utilizado os conceitos e teorias de Habermas, uma vez que suas formulações propiciam lidar com a questão da participação social nos processos decisórios. A noção de uma esfera pública, onde se forma a vontade popular, através de mecanismos de comunicação, de conformação de uma opinião pública e da possibilidade de se influenciar o sistema estatal e econômico a partir dessa ação comunicativa tem permitido que se proponham diversas ações participativas e que se construam teorias que permitam compreender, mas também favorecer tais práticas.

Tentando estabelecer um diálogo entre as proposições de Lefebvre e essas formulações de Habermas, pergunto: se a comunicação está baseada, em última instância, na operação de abstrações, o uso da linguagem consiste numa espécie de violência redutora e está condicionado pelo espaço abstrato e pelas práticas espaciais por ele engendradas?

Se assim o é, como esperar que uma ação comunicativa suplante essas contradições e contribua para a mudança na vivência, na percepção e na representação do espaço? Isso de certa forma é um problema concreto para os processos de planejamento participativo: depender de um exercício de abstração e de comunicação que é, num certo sentido, uma violência funcional para as próprias práticas espaciais. Isso parece ainda mais grave se considerarmos as relações entre o espaço vivido, o espaço percebido e o espaço concebido.

Se as práticas contribuem para a constituição desse espaço, que é um espaço de poder e institucional, como afirma Lefebvre, como construir processos participativos e comunicativos a partir dessa alienação do espaço e de representações do espaço que estão intimamente relacionadas às formas ilusórias como o espaço é percebido e concebido?

Habermas aposta suas fichas na razão comunicativa e na capacidade de construção coletiva de um entendimento e de projetos que podem influenciar o subsistema jurídico-administrativo.

Contudo, considerando as contradições fundamentais existentes entre o espaço abstrato e o espaço vivido, considerando ainda, como dito anteriormente, que os conflitos para serem verbalizados necessitam, antes, de serem percebidos, de forma independente das representações do espaço concebido (LEFEBVRE, 2005, p. 365), como superar tais limitações na percepção das contradições e na própria linguagem associada ao espaço concebido – que limita a vocalização dos conflitos?

Além disso, há outra questão da maior relevância para as práticas de planejamento territorial. A produção do espaço consiste numa questão central no que diz respeito às possibilidades de conformação de uma democracia urbana. A valorização das cidades como obras e como valores de uso faz-se necessária para alterar as práticas sociais e espaciais, e que sustentam a existência e a reprodução ampliada do espaço como produto e mercadoria.

[A] cidade e a realidade urbana dependem do valor de uso. O valor de troca e a generalização da mercadoria pela industrialização tendem a destruir, ao subordiná-las a si, a cidade e a realidade urbana, refúgios do valor de uso, embriões de uma virtual predominância e de uma revalorização do uso (LEFEBVRE, 1991, p. 6).

Logo, ao propor contra-projetos e contra-planos e apresentá-los na esfera pública, procurando com isso introduzir tais temas e propostas no subsistema jurídico-administrativo, especial ênfase deve ser dada às possibilidades de alterações no espaço – no espaço vivido, no espaço do cotidiano, o que deve encontrar algum respaldo na percepção do espaço.

Em sua análise crítica do urbanismo, Lefebvre sublinha o crescente papel do “imobiliário” no capitalismo, setor que imobiliza o capital e que possui efeitos multiplicadores limitados, mas que pode vir a se tornar a principal fonte de realização da mais-valia. Ao situar-se entre o setor produtivo de bens não-imóveis e o de bens imóveis, o urbanismo oculta a relação entre esses setores e contribui para o aprofundamento dessas relações (LEFEBVRE, 2002).

Logo, na construção de contra-projetos, a questão da produção do espaço no capitalismo deve estar no centro das discussões.

Como superar o silêncio e a passividade dos “usuários”? Ao superar esse silêncio, superamos também as contradições do espaço abstrato? Difícilmente, mas ainda assim vale a pena investigar essa possibilidade.

Nossa hipótese é que o silêncio e a passividade dos “usuários” podem ser progressivamente reduzidos à medida que se estabeleçam práticas de planejamento e gestão participativas que favoreçam uma participação efetiva da população nesses processos.

Lefebvre (2002) apontava que a intervenção efetiva da população não havia ainda ocorrido. Offe (1984) já observava que a racionalidade do Estado e a estruturação das instituições democráticas formais tinham como corolário a tentativa de evitar a participação. De certa forma, o silêncio dos “usuários” se justificava pela fragilidade da participação social ou pela ausência de fóruns e canais de participação.

Se considerarmos as propostas de Santos (2002b, d, 2005, 2006) relativas à constituição de um novo Estado, um Estado que se constrói a partir das experiências de democracia participativa, podemos questionar se a partir dessas “novas” experiências, ainda que localizadas, não se pode ampliar a participação, em termos de conteúdo e de poder de deliberação, atraindo mais pessoas para futuros processos participativos.

Essa é uma hipótese plausível e que será discutida neste trabalho, valendo-se das experiências brasileiras dos últimos anos. Mas ainda assim, há a questão das contradições existentes entre o espaço abstrato, as relações sociais de produção, as práticas sociais e espaciais e o espaço vivido e percebido.

Como superar essa questão e fazer as pessoas se interessarem pelo quadro morfológico e social local e regional? A partir de quais referências as pessoas irão propor uma nova espacialidade, filiada à valorização da cidade como valor de uso? Afinal, “(s)e se deseja superar o mercado, a lei do valor de troca, o dinheiro e o lucro, não será necessário definir o lugar dessa possibilidade: a sociedade urbana, a cidade como valor de uso?” (LEFEBVRE, 1991, p. 74).

In the end, the invention of a space of enjoyment necessarily implies going through a phase of elitism. The elites today avoid or reject quantitative models of consumption and homogenizing trends. At the same time, through they cultivate the appearance of differences, these elites are in fact indistinguishable from another. The “masses”, meanwhile, among whom genuine differences exist, and who at the deepest (unconscious) level seek difference, continue to spouse the quantitative and the homogeneous. The obvious reason for this is that the masses must survive before they can live (LEFEBVRE, 2005, p. 380).

Se a aposta de Habermas na razão comunicativa oferece parte da resposta, Lefebvre aposta nas relações cotidianas, na diferença para se contrapor ao espaço abstrato.

De certa forma, a hipótese otimista que podemos enunciar é que a construção de experiências participativas efetivas, que produzam deliberações coletivamente construídas e que sejam, de fato, implementadas, pode não apenas ampliar o número de participantes, mas a qualidade da participação nesses processos, contribuindo para alterações concretas nas práticas sociais e espaciais.

Mas será que no contexto do capitalismo contemporâneo – onde as conquistas e os benefícios da modernidade não apenas não estão assegurados, como as exigências do dia-a-dia fazem aprofundar aquela alienação do espaço –, práticas de planejamento territorial, gestadas no/pelo Estado, ainda que não necessariamente implementadas por ele, podem permitir a superação dos limites e restrições à construção de projetos alternativos? Mais do que isso, projetos que contribuam para a construção de uma sociedade urbana?

Especificamente em relação ao Estado, se retemos a crítica que Lefebvre, Offe e Habermas fazem ao Estado, será possível sequer conceber a construção de um Estado que contribua para a configuração de novas práticas sociais e espaciais?

The obstacles faced by counter-plans may be enumerated. The most serious is the fact that on one side, the side of power, there are ranged resources and strategies on a vast scale [...] while in opposition to these forces stand only the limited knowledge and limited interests of generally medium-sized or small territorial spheres [...] (LEFEBVRE, 2005, p. 419).

Nesse sentido, ao analisar práticas de elaboração e implementação inicial de planos diretores – PD, municipais, poderemos verificar ao menos até que ponto tais práticas descentralizadas conflitam ou convergem com as propostas do Estado central.

Considerando que a gestão territorial se encontra, no Brasil, no nível municipal, investigar tais práticas pode nos auxiliar na análise dos conflitos e tensões porventura existentes entre os poderes central e locais, embora, como saliente Lefebvre “[t]he political organizations of today misconstrue or are ignorant of space and of issues relating to space” (LEFEBVRE, 2005, p. 420).

Finalmente, uma possibilidade de estratégia que emerge deste trabalho tem a ver com a articulação entre o urbano-regional e o ambiental: “[m]ight not the spatial chaos engendered by capitalism, despite the power and rationality of the state, turn out to be the system’s Achilles’ heel?” (LEFEBVRE, 2005, p.63).

As denúncias de Lefebvre em relação à destruição da natureza e a formulação de sua proposta de construção e invenção de uma segunda natureza parecem indicar um possível caminho de sensibilização das pessoas na discussão acerca das práticas sociais e espaciais.

Lefebvre demonstra certa irritação com o discurso ambientalista genérico. Mas se mostra preocupado, de um lado, com a questão planetária (afinal, o urbano é eminentemente planetário, e se encontra, portanto, em perigo), e, de outro lado, com as práticas espaciais específicas, que merecem ser denunciadas e que podem, de fato, mobilizar as pessoas na construção de contra-projetos.

De fato, em cada local podem ser observadas práticas espaciais de dominação, expropriação e destruição da natureza, de submissão da natureza ao valor de troca e à lógica do lucro. Ao contemplar as práticas espaciais e suas contradições em sua complexidade, as experiências de planejamento territorial podem não apenas atingir pontos nevrálgicos da produção e da reprodução capitalistas, mas podem também sensibilizar e envolver as pessoas na construção daqueles contra-planos e contra-projetos.

Eis uma possibilidade de explicitação (e vocalização) de conflitos espaciais fundamentais. Eis aí a possibilidade de se abrirem novas frentes na busca do “direito à cidade”.

C'est seulement quand l'homme réel individuel a repris en soi le citoyen abstrait..., quand l'homme a reconnu et organisé ses forces propres en forces sociales et donc ne sépare plus de soi la force sociale sous la forme de la force politique, c'est alors seulement que s'achève l'émancipation humaine. [...] Le côté le plus solide de la société bourgeoise, celui qui lui permet de tenir, ne serait-ce pas le système contractuel qu'elle comporte? Les multiples contrats stipulent les droits des personnes et des groupes. Ce système a montré une certaine souplesse. Il peut évoluer, dans certaines limites. La liste des droits garantis peut-elle se clore? Non. On a récemment proposé d'ajouter à cette suite "le droit à la ville", c'est-à-dire à la vie urbaine, seule existence civilisée (LEFEBVRE, 1970, p.44).

Capítulo 2

Da razão instrumental à razão comunicativa: o percurso do planejamento na modernidade

The path I shall be outlining here is thus bound up with a strategic hypothesis – that is to say, with a long-range theoretical and practical project. Are we talking about a political project? Yes and no. It certainly embodies a politics of space, but at the same time goes beyond politics inasmuch as it presupposes a critical analysis of all spatial politics as of all politics in general. By seeking to point the way towards a different space, towards the space of a different (social) life and of a different mode of production, this project straddles the breach between science and utopia, reality and ideality, conceived and lived. It aspires to surmount these oppositions by exploring the dialectical relationship between “possible” and “impossible”, and this both objectively and subjectively.

Henri Lefebvre, *The production of space*.

A produção do espaço no capitalismo apóia-se em estruturas e subsistemas político-institucionais e econômicos, engendrando processos e práticas socioespaciais que abarcam a dimensão do cotidiano e da vida privada, tornando difícil a percepção das contradições do espaço e escamoteando as relações sociais de produção.¹⁷

O Estado, esse ator coletivo de instituições e poderes, possui, por um lado, uma faceta de estrutura político-institucional e administrativa que conquanto represente/simule os valores pregados pela democracia liberal traduz-se em procedimentos e mecanismos que tornam a ação governamental seletiva – no sentido de Offe (1976) – e favorável à reprodução ampliada do capitalismo, de suas relações sociais e de suas práticas socioespaciais que, em sua fase atual, implica na mercantilização do espaço e na expropriação da natureza.

Por outro lado, contudo, o Estado, concretamente, não é um todo homogêneo e, nesse sentido, não é exatamente um ator individual, ainda que encarne o poder político estatal, o “real subject” de Lefebvre (2005). Por não ser esse todo homogêneo, ainda que queira se constituir no espaço político absoluto, o Estado é, antes, uma abstração e apresenta, internamente, contradições, conflitos e disputas de poder entre classes e frações de classes que somadas às necessidades de legitimação do poder estatal podem dotar aquelas estruturas de algum grau de permeabilidade.

Em outras palavras, são muitas as formas pelas quais o Estado manifesta e exerce o poder, configurando seu *locus* e seu meio, conformando o espaço político absoluto, mas essa atuação não se dá sem conflitos e o sistema estatal não pode ser entendido como um sistema fechado, impermeável e plenamente coeso, ainda que sua lógica, endossada pela ciência moderna, remeta, em última instância, à racionalidade instrumental orientada para a manutenção do *status quo*.

Além disso, o Estado é ocupado por pessoas (que exercem poder e/ou funções burocrático-administrativas) que ao mesmo tempo em que desempenham ou coordenam ações

¹⁷ Num certo sentido, as contradições entre espaço abstrato, espaço vivido e espaço percebido identificadas por LEFEBVRE (2005) têm o mesmo efeito da violência simbólica observada por BOURDIEU (2003): obscurecer as contradições do espaço-tempo-ser, para o qual o Estado contribui enormemente, com o apoio da ciência moderna.

governamentais de forma mais ou menos indiferenciada – considerando que os procedimentos e práticas burocrático-administrativas prescindem em certa medida de quem está ali ocupando a “função” (refletindo suas estruturas) –, também transitam em outras esferas que não a pública estatal e são também permeáveis ao que se passa na esfera pública e no mundo da vida, de modo que algo de contingencial e/ou elaborado fora daquela esfera pública estatal pode influenciar e transformar as ações governamentais, conforme apontado por Habermas (1997b).

Nesse sentido, como pensar o planejamento urbano e regional – PUR? Enquanto conjunto de propostas e práticas que tem se localizado no e operado a partir do Estado, o planejamento tem sua trajetória associada à trajetória do próprio Estado e, nesse sentido, emerge como uma entre outras de suas ações (e discursos), podendo se fazer ao planejamento críticas similares àquelas que se dirigem ao Estado.

Além disso, enquanto produto do casamento do Estado com a ciência moderna, o planejamento traduz e reflete uma lógica instrumental que tanto contribui para a legitimação das ações governamentais quanto para o reforço de algumas das ilusões que alimentam as contradições entre o espaço abstrato, o espaço percebido e o espaço vivido.

Reportando-nos às críticas de Lefebvre ao urbanismo, à crítica especificamente política do planejamento, podemos agregar ainda dois questionamentos que corroboram para aquela crítica. Um primeiro diz respeito ao planejamento enquanto conhecimento com pretensões de validade e os efeitos desse conhecimento (científico) sobre a reprodução das práticas socioespaciais, inclusive no que diz respeito à criação e à ampliação de distorções na percepção do espaço, ocultando a verdadeira identidade do espaço abstrato.

Há alguns anos o urbanismo transborda das técnicas e aplicações parciais (regulamentação e administração do espaço construído) para se tornar prática social que diz respeito e que interessa ao conjunto da sociedade. O exame crítico dessa prática social [...] não pode deixar de permitir que a teoria resolva uma dificuldade teórica oriunda do fato de que a própria teoria se separava da prática (LEFEBVRE, 1991, p. 39).

De forma associada a essa questão, cabe questionar também o papel do planejamento no processo de produção do espaço urbano, na constituição desse espaço abstrato, homogêneo e, em última instância, mercantil. O planejamento contribui para destruir a cidade e para a constituição do urbano através de operações de produção e mercantilização do espaço, valorizando-o como valor de troca, traduzindo a cidade em unidades de medida quantificáveis? Ou o planejamento está embebido numa crítica do urbano e contribui para a

elaboração de contra-planos e contra-projetos de construção daquela segunda natureza, da reconstituição da cidade como obra e como valor de uso e não como produto e valor de troca?

Nesse sentido, a questão que se coloca remete à possibilidade de se pensar, e não só de se conceber, mas de se construir práticas de planejamento assentadas em outras racionalidades e numa crítica da realidade social, das relações de produção e da própria produção do espaço. Um tal planejamento existe? Pode existir? E o que informam as abordagens e práticas de planejamento contemporâneas?

2.1. *O planejamento nas encruzilhadas da racionalidade moderna*

The traditional view of planning saw it based upon “the neutrality of observation and the givenness of experience; the ideal of unequivocal language and the independence of data from theoretical interpretation; the belief in the universality of conditions of knowledge and criteria for theory choice” (BOHMAN, 1991, p. 2). In place of this we have a post-positivist recognition of indeterminacy, incommensurability, variance, diversity, complexity and intentionality in some routes of theoretical development – traits that question the very notion of “planning”. [...] In short, the post-positivist perspective emphasizes that there is no theory-neutral way of understanding theory in planning (ALLMENDINGER, 2002, p. 10).

[...] planners have always drawn upon various theories that, while not being specifically concerned with planning *per se*, have a relevance for space, policy processes or governance. Such exogenous theories [...] include, for example, theories of democracy, cognitive psychology, regime and regulation theory, implementation theory, central-local relations, nationalism and a host of other “meso-level” theoretical constructs. [...] Most books on planning theory list various perspectives including the usual suspects of, inter alia, Marxism, neo-liberal, advocacy, systems, rational comprehensive, design, communicative and neo-pragmatic theories. Such theories did not originate from within planning discourse but were interpreted, mediated and used to prescribe and understand planning theory and practice (ALLMENDINGER, 2002, p. 12).

Uma forma de compreender as tensões e contradições do planejamento, no que pode ser uma operação desmistificadora do planejamento enquanto discurso da racionalidade moderna, consiste em percorrer sua história, com suas concepções e práticas resultantes do processo reflexivo acerca dessas práticas e das propostas e discursos que as fundamentam (e que as sustentam politicamente).

Considerando a associação entre planejamento e conhecimento científico, a história do planejamento pode ser lida em paralelo à história da filosofia da ciência e do desenvolvimento dos paradigmas predominantes no meio científico.

Para Allmendinger, sob a influência do paradigma dominante nas ciências naturais, “planning has a history of practices and thinking that relates to philosophers, epistemologies and theories broadly associated with modernism and positivism” (2002, p. 4).

O que podemos chamar de história do planejamento pode ser entendido como uma trajetória onde diferentes abordagens procuraram conciliar conhecimento e ação/intervenção. Trata-se menos de uma história da teoria ou de teorias e mais uma história de abordagens e propostas que a partir de uma perspectiva inicialmente influenciada pelo positivismo avança em direção a abordagens atualmente qualificadas por alguns como pós-modernas, pós-estruturalistas e pós-positivistas (ALLMENDINGER, 2002).¹⁸

Friedmann, um dos cientistas que procurou fazer uma primeira sistematização das teorias do planejamento, compreende o planejamento como um projeto do iluminismo, cabendo a ele (o planejamento) “criar uma sociedade melhor em todos os planos da integração territorial, impondo à dinâmica das forças sociais uma ordem concebida de racionalidade guiada por preceitos científicos” (1992, p. 81).

Ainda que com raízes fincadas na aurora da modernidade, “as a self-conscious application of scientific technique, however, social planning did not begin until the twentieth century, when it emerged from the matrix of industrial management”, tendo sido utilizado na mobilização da produção nacional de países como a Alemanha e os Estados Unidos, notadamente no contexto de conflitos militares (FRIEDMANN, 1987, p. 5).

No início do século XX, o planejamento era percebido basicamente a partir de sua perspectiva técnico-científica, algo como um conjunto de técnicas e procedimentos de organização aplicáveis em diferentes domínios da realidade. Mesmo o planejamento estatal, não tendo uma maior dimensão sócio-política, atrelava-se a uma compreensão da coisa pública como harmônica e decorrente dos interesses privados, notadamente dos interesses industriais: “conflict between the public and the private interest was inconceivable. And if industry was run by private capital and government was run by engineers, where there a need for politicians?” (FRIEDMANN, 1987, p. 5-6).

A partir do final dos anos 1920 e durante os anos 1930, especialmente em decorrência da situação econômica mundial e da crise de 1929, o planejamento sofre influências

¹⁸ Para contar, ainda que brevemente, essa história do planejamento, utilizo aqui as contribuições de RANDOLPH, 1995, 2007a, c; LINDBLOM, 1998; DAVIDOFF, 1998; HEALEY, 1998; FAINSTEIN; FAINSTEIN, 1998; FRIEDMANN, 1973, 1987; FORESTER, 1985, 1989, 1996; ALLMENDINGER, 2002; SOUZA, 2002.

significativas das formulações de Keynes (1983) e Mannheim (1942), que enfatizavam, respectivamente, o papel do Estado como indutor de processos de desenvolvimento e o entendimento do planejamento como construção social. Os debates acerca do planejamento, desde então, passam pela discussão acerca da ação/intervenção pública na realidade social, podendo-se observar uma correlação entre o debate sobre a intervenção estatal na economia e na sociedade e as propostas de planejamento.

Às influências iniciais de Mannheim e Keynes, somaram-se o debate em torno das posições (liberais) de Popper (1974) e Hayek (1960) e as contribuições da Teoria Geral dos Sistemas, configurando a base teórico-conceitual da história inicial do planejamento, que se desenvolve, sobretudo, nos países centrais.

Até os anos 1960/1970, o planejamento foi amplamente dominado pela vertente científica do positivismo, que se refletia nos preceitos da abordagem racional-compreensiva e também nas várias e sucessivas abordagens que propunham correções ao planejamento compreensivo e sistêmico.

No período pós-guerra, partindo de críticas à abordagem racional-compreensiva, diferentes propostas de planejamento irão se suceder e coexistir, configurando, na maioria dos casos, em variações ou aperfeiçoamentos da abordagem racional-compreensiva, e, em alguns poucos casos, em propostas efetivamente alternativas àquela.

Foi assim que, a partir de uma crítica ao planejamento compreensivo, considerando as dificuldades práticas e teóricas com as quais ele (e os planejadores, administradores e burocratas no desempenho de suas funções) se deparava, Charles Lindblom, no final dos anos 1950, vem propor o planejamento incremental, o *muddling through approach*.¹⁹

O planejamento incremental distinguia-se da abordagem compreensiva por propor técnicas e *approaches* diferenciados, mais adequados à complexidade da realidade na qual se pretendia intervir. De certa forma, sem abrir mão de uma base racional-analítica, propunha-se a redução do escopo analítico de suporte ao planejamento, passando-se do compreensivo ao incremental, procurando, com isso, conferir maior realismo às práticas de planejamento.

A contraposição entre enfoques mais abrangentes (compreensivos) e enfoques mais realistas e objetivos (incrementais) marcou o debate no planejamento do pós-guerra. Visando conciliar essas duas abordagens, Amitai Etzioni, na década de 1960, proporia o *mixed scanning approach*, recuperando uma visão menos fragmentada da realidade, conjugando-a

¹⁹ Ver LINDBLOM, 1998.

com abordagens focadas em intervenções específicas que procuravam defender os interesses de grupos menos favorecidos em face de interesses corporativos ou estatais (ETZIONI, 1967).

A conciliação entre *advocacy* e *pluralism* proposta por Davidoff (1998), nesse contexto de meados dos anos 1960, traz dois elementos que merecem ser destacados. De um lado, o próprio autor expressa uma crítica inicial à perspectiva tecnicista, ao menos à compreensão do planejamento como atividade *unicamente* técnica. De outro, e de forma associada àquela crítica, observa-se, no planejamento norte-americano, a influência das tensões políticas e sociais e dos protestos sociais (raciais) que marcaram os anos 1960.

Apesar da perspectiva do planejamento advocatício conferir aos planejadores o papel de intermediários entre os diversos interesses envolvidos no processo de planejamento, nota-se, aqui, uma primeira tentativa de pensar o planejamento como instrumento do que seria uma democracia urbana: “the recommendation that city planners represent and plead the plans of many interest groups is founded upon the need to establish an effective urban democracy, one in which citizens may be able to play an active role in the process of deciding public policy” (DAVIDOFF, 1998, p. 307).

Ainda que sob a concessão do Estado e sob a tutela do planejador-advogado, o planejamento passa então a contemplar a participação dos cidadãos em seus procedimentos. Essa incorporação da população envolvida nos processos de planejamento reflete as tensões políticas e sociais daquele período que, por seu turno, influenciaram profundamente a teoria social.

Na década seguinte, são sistematizadas as primeiras propostas de planejamento participativo, contemplando o estabelecimento de interações, sem intermediários, entre os planejadores e a população envolvida nos processos de planejamento (FRIEDMANN, 1973, 1987). Esboça-se, então, o início de uma trajetória na qual a questão da participação passa a ocupar um lugar de destaque nas concepções, abordagens e práticas de planejamento, ainda que de forma ambivalente.

Nesse primeiro momento, as práticas de planejamento participativo ainda estavam estritamente ligadas a um certo protagonismo estatal, sendo a participação antes uma decisão governamental, ainda que baseada em alguns argumentos democráticos, do que a resultante de uma dinâmica social baseada numa reflexão crítica das contradições da sociedade moderna.

Na virada dos anos 1970 para os anos 1980, ainda sob o regime militar, mesmo aqui no Brasil, já emergiam posições teóricas que sublinhavam a importância da participação social no processo de planejamento, como ilustra a seguinte passagem de Haddad:

O planejamento governamental deve ser um processo aberto de negociação permanente entre o Estado e as instituições da sociedade civil. Negociar significa, entre outras coisas, assumir o conflito e reconhecer nos conflitos de interesse a própria seiva da experiência e dos compromissos democráticos. As lutas, os conflitos, os dissídios, as dissidências são as formas pelas quais a liberdade se converte em liberdades públicas, em liberdades concretas. Assim, o compromisso democrático impõe a todas as etapas do processo de planejamento o fortalecimento de estruturas participativas e a negação dos procedimentos autoritários que inibem a criatividade e o espírito crítico (1980, p. 42).

Até que ponto a perspectiva participativa conseguiu conformar uma proposta de planejamento que significasse uma ruptura mais profunda com o planejamento racional-compreensivo de base positivista-empirista?

Não existe ainda um consenso em relação a essa questão. Desde a década de 1970 e especialmente a partir dos anos 1980, diversas contribuições a esse debate acerca do planejamento têm sido feitas, podendo citar aqui as contribuições de Forester (1996), Healey (1998), Fainstein e Fainstein (1998), Randolph (1999, 2007b, 2007c) e Allmendinger (2002).

As propostas do planejamento colaborativo e comunicativo ou ainda as propostas de um planejamento radical ou subversivo²⁰ procuram se contrapor ao planejamento baseado na razão instrumental, visando construir o que Lefebvre chamaria de contra-projetos, que testariam, em última instância, os limites da democracia: “the possibility of working out counter-projects, discussing them with the ‘authorities’ and forcing those authorities to take them into account is thus a gauge of ‘real’ democracy” (LEFEBVRE, 2005, p. 419-420).

Críticos do planejamento, Lefebvre e Habermas argumentam que o desenvolvimento científico aplicado na área de planejamento respondeu às demandas do sistema econômico-administrativo, seja criando as condições necessárias para o desenvolvimento das forças produtivas do capitalismo e para a sua reprodução social – incluindo-se, aí, a reprodução da força de trabalho nas cidades e aglomerações urbanas que se formaram, sobretudo, em torno do processo de industrialização –, seja contribuindo para atenuar seus conflitos sociais e políticos e legitimar o poder político.

On fait correspondre ponctuellement (point par point) les besoins, fonctions, les lieux, les objets sociaux, dans un espace supposé neutre, indifférent,

²⁰ Ver, a respeito, FRIEDMANN, 1987 (especialmente o capítulo 10); RANDOLPH, 2007b, c.

objectif (innocemment); après quoi on met en place des liaisons. Procédure qui a un rapport évident avec la fragmentation de l'espace social, jamais explicitée comme telle, la théorie de la correspondance ponctuelle entre les termes (fonctions, besoins, objets, lieux) aboutit à des projets qui paraissent clairs et corrects parce que projections visuelles sur le papier et sur le plan d'un espace truqué au départ. La fragmentation se traduit en une fausse analyse, non critique, que se croit précise parce que visuelle, des lieux et localisations. Une analyse plus poussée et surtout plus concrète modifie des termes qui semblaient positifs, "opératoires"; et qui le sont, dans un certain "cadre". Cette analyse dégage une opération véritablement spécifique. Il ne s'agit pas de localiser dans l'espace pré-existant un besoin ou une fonction, mais au contraire de spatialiser une activité sociale, liée à une pratique dans son ensemble, en produisant un espace approprié (LEFEBVRE, 1972, p. 155).

Desde os anos 1960, no seio do que se pode chamar de teoria social crítica, desenvolveu-se um expressivo conjunto de reflexões que procuram fazer avançar o pensamento crítico ao valorizar a questão cultural e ao chamar a atenção para a vida quotidiana (e seu espaço vivido), gerando também reflexões críticas sobre as políticas de desenvolvimento urbano e regional, denunciando a funcionalidade daquelas formulações que subsidiavam as intervenções patrocinadas pelo Estado e pelos interesses capitalistas, e que dinamizavam importantes segmentos dos setores produtivos (notadamente a construção civil e a indústria de bens de consumo duráveis).²¹

A agudização de contradições estruturais do capitalismo com o avanço da modernização inspirou tanto os trabalhos de Lefebvre (1970, 1972, 1991, 2005), como os de Castells (1976, 1989, 2000) e Lojkin (1981, 1999), autores que se debruçaram sobre a chamada "questão urbana" e sobre os *novos movimentos sociais*.

Em vista do desenvolvimento de novas práticas governamentais baseadas na abordagem participativa, construídas, em muitos casos, como resposta às pressões sociais e políticas e à emergência de novas interpretações relativas à realidade social, posições críticas como a de Offe (1984) chamam nossa atenção para as estratégias de legitimação da ação pública que se escondem nas práticas ditas participativas.

Considerações críticas à questão da participação nas abordagens de planejamento vêm sendo levadas em conta no debate das duas últimas décadas e tem permeado a proposição de abordagens de planejamento que procuram, portanto, romper com o planejamento de base racionalista-empirista, através de *approaches* que valorizam aspectos relacionados à interação dos atores sociais e ao desenvolvimento de processos baseados no agir comunicativo, a partir

²¹ Ver a respeito a crítica de LEFEBVRE (2005) ao debate sobre a questão habitacional na França.

das contribuições teóricas de Habermas anteriormente apresentadas (1987, 1997a, b, 2003a, b).

Tais abordagens diferem do planejamento participativo proposto nos anos 1970/1980, justamente no sentido de valorizar uma perspectiva que leve em conta a construção coletiva de significados (e projetos) a partir de *comunidades discursivas*, observando as armadilhas do discurso técnico, as relações de poder existentes nessas práticas – daí a importância do uso de princípios que permitam o estabelecimento de práticas comunicativas democráticas – e a possibilidade de construção de um processo de planejamento em bases críticas e reflexivas.

Forester (1996) e Healey (1998) foram dois dos autores que, nos anos 1990, desenvolveram propostas baseadas naquelas formulações de Habermas. Healey, em especial, sistematizou a abordagem do planejamento comunicativo, apresentando em um de seus artigos (1998, p. 247-249) as proposições que conformariam um novo padrão de planejamento, o *intercommunicative planning*, desenvolvido a partir de contribuições de Habermas, Foucault, Bourdieu e de estudos etnográficos de práticas de planejamento.

Segundo essa abordagem, o planejamento constitui um processo interativo e interpretativo, no qual técnicas analíticas formais são, antes de tudo, um discurso.

Enquanto processo interativo, parte-se do pressuposto de que os indivíduos que irão interagir chegam para a ação interativa engajados em seus próprios sistemas de significação (*meaning systems*), com formas de conhecimento, compreensão e valoração particulares, de sorte que nenhuma linguagem comum ou compreensão mútua perfeita ou total pode ser obtida (COSTA, 1995, p. 28).

O planejamento é entendido como um processo no qual são obtidos avanços nos níveis de compreensão mútua, ainda que se reconheça que o entendimento absoluto vis-à-vis as posições conflitantes dos atores sociais consiste em algo inatingível.

Como processo baseado na interação comunicativa, o planejamento baseia-se no respeito à opinião do outro, apesar de eventuais discordâncias e dificuldades de se estabelecer pontos de convergência em face das diferentes comunidades discursivas (*discourse communities*).

Nesse sentido, Healey (1998) considera que o processo de planejamento remete-se à construção de arenas (ou fóruns), nos quais programas e projetos de ação serão construídos e onde os conflitos serão identificados, discutidos e mediados, conferindo reflexividade ao processo de tomada de decisões e ao próprio planejamento, para o que colabora a utilização dos critérios habermasianos de compreensibilidade, integridade, legitimidade e verdade.

Ao dar voz, *ouvido e respeito* a todos os pontos de vista, o planejamento contribui para o pluralismo democrático, abrangendo dilemas morais e subjetivos que não são homogeneizados, mas endereçados, interdiscursivamente, formando tanto os processos de tomada de decisão, quanto a arena de debates (COSTA, 1995, p. 29).

O planejamento encerra, pois, uma construção comunicativa de um discurso e de propostas, configurando um processo mútuo de aprendizagem, ancorado em tentativas de compreensão recíproca.

Valorizando as dimensões comunicativas e pedagógicas do processo de planejamento, a abordagem comunicativa tenta levar para outro patamar o debate em torno das diversas modalidades de planejamento, retirando o debate do foco analítico-racional no qual se encontrava e procurando evitar as armadilhas das abordagens inaugurais do planejamento participativo, sobretudo na perspectiva das críticas contidas na análise de Offe (1984).

Curiosamente, como já apontava Randolph (1995), a emergência do planejamento comunicativo irá se dar num momento de crise do planejamento em geral, especialmente nos países centrais. A hegemonia do pensamento neoliberal, ao longo das últimas décadas do século XX, foi acompanhada pela emergência de abordagens que refletiam, no planejamento, o predomínio do princípio de regulação do mercado.

Nesse percurso das teorias e abordagens de planejamento vale salientar que, desde a década de 1980, diversas abordagens de matrizes ideológicas distintas vêm coexistindo, de forma que a trajetória do planejamento dificilmente pode ser descrita de um modo linear.

É assim que, sob a influência do neoliberalismo, abordagens que Souza (2002) chama de mercadófilas ganharam popularidade nesse período, conjugando técnicas e abordagens do planejamento empresarial e de planejamento estratégico.²² Nesse mesmo contexto, Souza também registra a ocorrência, sobretudo no planejamento urbano, do chamado *new urbanism*, que segundo esse autor representaria

um esforço de compatibilização do desenvolvimento urbano, em seu sentido capitalista, com certos valores “comunitários” e com uma certa “escala humana”; enfim, quase uma espécie de síntese entre a tradição antimodernista tão bem simbolizada por Jane Jacobs (ver JACOBS, 2001) e o pragmatismo mercadófilo, a isso tudo acrescentando-se a estética pós-moderna (2002, p. 144).

Considerando a diversidade de propostas de planejamento que passaram a coexistir nos últimos anos, Allmendinger (2002) propõe uma tipologia onde, a partir dos anos 1980,

²² A respeito dessas abordagens, ver as contribuições de MATUS, 1997; GÜELL, 2000; LOPES, 1998.

teorias e práticas de planejamento se dividiriam, de um lado, em abordagens pós-positivistas, compreendendo aquelas que procuram superar a perspectiva positivista aplicada ao planejamento, e, de outro lado, em abordagens neoliberais, articuladas, muitas vezes, a propostas que enfatizam intervenções físico-territoriais, focadas em projetos específicos, e ainda em abordagens ligadas às discussões em torno da economia política.

Grosso modo, atendendo-nos mais especificamente ao planejamento territorial, as concepções, abordagens e práticas compreendem, de um lado, concepções que valorizam o princípio de mercado, enfatizando muitas vezes intervenções físico-territoriais, e, de outro, abordagens que procuram superar o planejamento racionalista-positivista.

Em relação ao que Allmendinger (2002) denomina planejamento pós-positivista – que compreendem abordagens mais convergentes com a perspectiva teórica assumida por este trabalho –, o autor identifica três abordagens que procuram se estruturar a partir de diferentes perspectivas críticas ao planejamento racionalista-positivista: o planejamento pós-moderno, o neopragmatismo e o planejamento colaborativo ou comunicativo.

O planejamento pós-moderno, compreendendo autores como Beauregard (1989, 1993, 1996), Boyer (1983), Sandercock (1998) e Soja (1993), se dividiria entre trabalhos voltados, de um lado, para uma crítica das práticas de planejamento inspiradas na tradição racionalista e, de outro lado, encontraríamos propostas prescritivas de planejamento pós-moderno como a de Sandercock, enfatizando o que o autor chama de *ecletic approach*, envolvendo “mobilization, protests, strikes, acts of civil disobedience, community organization, professional advocacy and research, publicity as well as the proposing and drafting of laws and new programmes of social intervention” (1998, p. 200).

O neopragmatismo, por seu turno, compreende propostas como as de Hoch (1994) e fundamenta-se numa crítica às concepções abstratas de planejamento, propondo, dessa forma, uma abordagem que procura valorizar (1) a experiência concreta, efetivo teste de verdade das propostas de planejamento; (2) a busca de soluções práticas para problemas reais, onde emerge a noção de verdade como aquilo que melhor responde a um problema colocado pela prática; e (3) que considera que a competição pluralística de idéias em conformidade com metodologias experimentais possibilita melhores soluções para os problemas e conflitos, compartilhando da perspectiva comunicativa quando essa postula que os conflitos podem ser superados através de uma ação comunicativa (ALLMENDINGER, 2002).

Como salienta Allmendinger (2002), o próprio Hoch, contudo, assume uma postura crítica em relação ao pragmatismo que não leva em conta a questão do *poder*. Nesse sentido, Hoch estaria mais próximo do pragmatismo crítico de Forester que sublinha “the need for a plurality of styles to planning and a negotiative attitude which emphasises a communicative or collaborative basis to planning” (ALLMENDINGER, 2002, p. 15).

Esse autor observa ainda que pesam sobre as abordagens neopragmáticas, as críticas decorrentes dos laços existentes entre o pragmatismo e a democracia liberal, o que de certa forma associa-se com as limitações que perspectivas desse tipo podem ter em relação a questões relativas ao poder, à política e a uma crítica mais radical da organização social e política no capitalismo.

Finalmente, em sua interpretação da trajetória recente do planejamento contemporâneo (devemos dizer anglo-saxão), Allmendinger (2002) afirma que a escola de planejamento mais significativa desde os anos 1980 é o planejamento comunicativo, que tem em Forester e Healey as suas figuras de maior expressão.

O planejamento comunicativo, também conhecido como argumentativo, colaborativo e deliberativo, entre outros, baseia-se, como já frisamos, na obra de Jürgen Habermas e na crítica por ele feita à lógica instrumental à qual ele contrapõe a lógica comunicativa, entendida como uma forma de concluir o projeto da modernidade.

Habermas examines the concept of rationality and its relationship to problems of social action, intersubjective communication and social-historical change [...]. Although reaching similar conclusions to the post-positivist thrust of Kuhn and others, Habermas is more influenced by the work of Frankfurt School in criticizing Enlightenment rationality and consequently seeks to finish the “unfinished” project of modernity rather than abandoning it as some postmodernists would (ALLMENDINGER, 2002, p. 16).

A partir dessas formulações teóricas, o planejamento comunicativo compreenderia três categorias associadas à forma como as interpretações do pensamento de Habermas são traduzidas em propostas de planejamento.

First, there are the micro-political interpretations of planning practice usually based on a combination of Habermasian ideal speech and post-structuralist concern with language [...]. Following in this tradition are the second category of ethnographic studies comparing this ideal to practice [...]. Finally, there are the prescriptive (though the authors would deny this label) studies aimed at using communicative rationality as a basis for what has now been termed “collaborative” or “deliberative” planning [...]. In this latter category we find the most developed accounts of communicative planning and the critique of instrumental rationality that aim, in Forester’s work, “to

work towards a political democratization of daily communication” (1989, p. 21) (ALLMENDINGER, 2002, p. 16).

Para Allmendinger (2002), o planejamento comunicativo recebe críticas que, segundo ele, são menos vigorosas do que aquelas feitas ao planejamento pós-moderno e ao neopragmatismo, referindo-se à forma dominante e abrangente com a qual essa abordagem estaria envolvendo outras teorias discursivas, à maneira pouco convincente com que suas formulações lidam com a formação do “argumento” e a uma certa ambigüidade em suas origens teóricas.

Ainda assim, o autor sublinha que tais críticas foram abafadas pela adesão dos teóricos de planejamento à perspectiva comunicativa, seja do ponto de vista teórico, seja enquanto recomendações e prescrições para a prática do planejamento.

O autor salienta, contudo, que apesar da riqueza teórica do planejamento comunicativo, pouco foi escrito em relação ao que seria uma tradução dessa abordagem para atividades práticas, incluindo-se aí as assessorias e outras aplicações dessa proposta. Nesse sentido, Allmendinger observa que “trying to ‘pin down’ the problems and interpret communicative planning as a practical basis for planning practice is certainly not easy and this is not helped by the lack of clarity in the relationship between communicative rationality and instrumental rationality” (2002, p. 17).

A posição de Allmendinger encontra eco nas formulações de Habermas (2003a, b) à medida que esse autor não propõe uma mera substituição da razão instrumental pela razão comunicativa, mas embebê-la na fenomenologia, na teoria da ação e na teoria da argumentação, mantendo o que seria um núcleo de positivismo.

Souza (2002), contudo, oferece uma breve síntese do que o autor considera sendo uma fraqueza da abordagem comunicativa, a saber, o fato de certos conflitos de interesses não serem superados pura e totalmente pela razão e pelo agir comunicativo.

Seria irrealismo esperar que uma sociedade substancialmente mais justa poderia ser construída exclusivamente por meio do consenso e da persuasão. No entanto, a própria existência de profundas desigualdades torna a prática do agir comunicativo difícil. O agir comunicativo, assim, pode colaborar para a realização de mais autonomia, mas, ao mesmo tempo, um certo grau de autonomia individual e coletiva é um pré-requisito para a ação comunicativa (2002, p. 150).

Para esse autor, não se deve imputar a Habermas a responsabilidade pelo que seria uma apropriação simplista de suas formulações, salientando que Habermas já havia observado que a construção de consensos só pode ser obtida com a livre participação de todos os

envolvidos, o que só ocorreria “a não ser que todos os envolvidos possam aceitar livremente as conseqüências e os efeitos colaterais que a observância geral de uma norma controvertida deve acarretar para a satisfação do interesse de cada indivíduo” (HABERMAS, 1990, p. 93).

Partindo dessas considerações, Souza (2002) toma uma posição abertamente crítica em relação à abordagem comunicativa, observando que ao não considerar o contexto de desigualdades socioespaciais existentes e ao não posicionar-se em favor de políticas que procurem a realização de uma maior justiça social como uma prioridade, essa abordagem presta um desserviço, apesar do mérito que ela tem de trazer o pensamento de Habermas, ainda que com certas deformações, para a arena da discussão sobre o planejamento urbano.

As críticas de Souza (2002) acima apresentadas são substantivamente duras, ao contrário daquelas reportadas por Allmendinger (2002) e merecem ser consideradas em nossa reflexão. Talvez, pelo debate em torno do planejamento comunicativo ter uma raiz eminentemente anglo-saxã, essa abordagem pode, de alguma forma, ter minimizado a importância de alguns elementos teóricos e práticos que certamente não passam despercebidos pelo que seria uma leitura crítica à brasileira.

Ainda assim, as observações críticas relativas aos problemas que se colocam para o agir comunicativo a partir de um contexto de profundas desigualdades sociais não podem ser minimizadas e reportam-se a um problema tanto prático quanto teórico que, em última instância, remete à questão da participação e a uma avaliação qualitativa dessa participação.

2.2. *Conceitos, tensões e contradições: o planejamento em movimento*

To speak of “producing space” sounds bizarre, so great is the sway still held by the idea that empty space is prior to whatever ends up filling it. Questions immediately arise here: what spaces? And what does it mean to speak of “producing space”? We are confronted by the problem of how to bring concepts that have already been worked out and formalized into conjunction with this new content without falling back on mere illustration and example – notorious occasions for sophistry. What is called for, therefore, is thoroughgoing exposition of these concepts and of their relations [...] (LEFEBVRE, 2005, p.15).

Os processos de elaboração de PD que serão posteriormente apresentados e analisados são entendidos como práticas de planejamento. Contudo, de forma bastante elementar, cabe indagar: o que são práticas de planejamento? As práticas de planejamento não se dão de forma fortuita, não se dão de forma espontânea. Algo planejado é o contrário de algo improvisado. Por trás de uma ação planejada repousa uma racionalidade e uma intenção, as quais informam sobre a visão de mundo (e as teorias sociais) que orientam e contribuem para a construção das

diversas propostas e abordagens de planejamento. Em outras palavras, as concepções acerca do planejamento não podem ser compreendidas de forma dissociada da visão de mundo que subsiste em tais concepções e das interpretações e entendimentos que se tem da sociedade, numa perspectiva socioespacial, histórica e política.

Considerando isso, faz-se necessário discutir aqui alguns conceitos e noções relativos ao planejamento, enfatizando algumas das tensões e contradições que perpassam suas abordagens e práticas.

Ao falar do planejamento enquanto atividade, autores como Whitaker Ferreira (1986) e Matus (1997) contrapõem a idéia de planejamento à de improvisação. Planejar, nesse sentido, é não improvisar. Uma ação planejada é uma ação que é fruto de uma reflexão. Uma reflexão que leva em conta a definição de objetivos (fins) e a escolha dos meios para atingi-los, considerando os recursos disponíveis e as condições nas quais se agirá, reconhecendo-se, ainda, os limites e a complexidade dessa ação planejada.

O planejamento constituiria, portanto, um empreendimento racional, lógico, capaz de ser realizado em conformidade com os objetivos definidos pelos planejadores e/ou agentes políticos, econômicos e sociais, envolvendo a utilização de algumas técnicas (de planejamento), tais como a realização de diagnósticos, prognósticos e cenários, o conhecimento dos comportamentos de atores sociais, agentes econômicos e políticos, instituições e empresas, assim como das tendências que poderão afetar as condições do ambiente no qual as ações planejadas irão se processar, configurando, ao fim, um processo dinâmico e retroalimentado, onde as próprias intervenções alteram esse ambiente.

Com efeito, há um discurso de racionalidade em torno do planejamento e algumas características que lhe são atribuídas, sobretudo ao planejamento público, são recorrentes nos conceitos apresentados por alguns autores: sua perspectiva teleológica, ou seja, consiste num conhecimento e numa prática orientados para atingir objetivos futuros; sua perspectiva política, no sentido de que o processo de planejamento remete à tomada de decisões e à escolha entre alternativas (entre meios e fins); sua dimensão holística, conquanto os diversos elementos da realidade social devem ser contemplados pelo planejamento; e sua dimensão histórica, entendido o planejamento como processo. “We define planning here as future-oriented, public decision making directed toward attaining specific goals” (FAINSTEIN; FAINSTEIN, 1998, p. 265).

Conforme observa Friedmann (1987), ao introduzir uma discussão sobre as *teorias* de planejamento, considerando a escassez dos recursos disponíveis na sociedade, o planejamento configura uma atividade necessária por conciliar, numa sociedade, a definição dos fins com a escolha dos meios necessários para se atingi-los.

Para Souza, em vista da necessidade de se planejar e, ao mesmo tempo, do reconhecimento da complexidade dessa atividade:

O desafio, então, é o de planejar de modo não-racionalista e flexível, entendendo-se que a história é uma mistura complexa de determinação e indeterminação, de regras e de contingência, de níveis de condicionamento estrutural e de graus de liberdade para a ação individual, em que o esperável é, freqüentemente, sabotado pelo inesperado – o que torna qualquer planejamento algo, ao mesmo tempo, necessário e arriscado (2002, p. 51).

Talvez, numa direção diferente daquela que propõe esse autor, reconhecendo-se que as operações que envolvem as práticas de planejamento trazem embutidas uma racionalidade que perpassa a própria idéia de planejamento e sua trajetória, uma análise crítica do planejamento, de sua racionalidade e de seus discursos, ao longo do tempo, deve contribuir para a compreensão e para a crítica da racionalidade específica que o norteia.

Em outras palavras, a crítica ou a construção de novas abordagens de planejamento deve estar ancorada na crítica à racionalidade hegemônica do planejamento e não na negação de seus atributos racionais, ainda que se reconheçam as limitações do planejamento em face do contingencial, do inesperado. Uma razão que contemple o contingente nem por isso é não-racional, de modo que racionalidade e flexibilidade não são, a princípio, pólos antagônicos.

A história do planejamento, de certa forma, reflete e alimenta o debate teórico mais amplo acerca das *encruzilhadas do labirinto da modernidade*²³: construção humana, o planejamento se situa, como aponta Friedmann (1987), na interface entre o conhecimento e a ação, envolto nos princípios da modernidade associados à crença na ciência e na democracia, heranças do século XVIII.

Situado nas interfaces do conhecimento (da ciência) e da ação, o planejamento encontra-se envolto em tensões que, no fundo, informam e revelam seu escopo e as visões de mundo que lhe são subjacentes. A forma como cientistas sociais, planejadores e burocratas se

²³ CASTORIADIS (1987a, b) nos oferece em sua obra uma discussão sobre a ciência moderna e sobre o conhecimento humano, atentando para a existência “das galerias obscuras” que “emaranham-se com outras que vêm não se sabe de onde, que vão talvez a parte alguma”, numa imagem que faz referência ao labirinto, entendido aqui como uma obra humana –a própria ciência – reveladora de nossos desafios (humanos).

posicionam em relação a essas tensões (se reconhecidas como tais ou não) revela suas filiações teóricas e políticas e, conseqüentemente, seu entendimento acerca do planejamento.

Por estar situado entre o conhecimento e a ação, por envolver uma dimensão política e por sofrer influências e ao mesmo tempo gerar impactos sobre a realidade social, o planejamento encontra-se envolvido com uma série de tensões e contradições.

Neste trabalho, em função dos objetivos e dos recortes analíticos que serão feitos, a partir da apropriação de conceitos e formulações teóricas, em especial, de Lefebvre e de Habermas, quatro dessas tensões, que configuram aqui eixos analíticos, serão enfocadas na discussão sobre o planejamento, suas concepções, abordagens e práticas: as tensões relativas às dimensões técnica e política do planejamento; aquelas relacionadas às tensões existentes entre a teoria e a prática; aquelas relativas à relação Estado-Sociedade; e finalmente as tensões decorrentes da relação entre o global e o local a qual se remete a questão da descentralização.

Nesta sessão, será feita uma breve caracterização dessas tensões, aprofundando o esforço anteriormente feito de percorrer a trajetória do planejamento (territorial).

Filho da razão, da lógica e da ciência moderna, o planejamento enquanto técnica encontra-se tensionado pelo planejamento enquanto processo político, que envolve, em última instância, uma escolha sobre fins e objetivos sociais que não se dissocia de uma discussão sobre os valores (e princípios) que norteiam essa ou aquela sociedade.

A crença na capacidade da ciência em orientar processos decisórios entre meios e fins contribuiu para a hegemonia das abordagens racionalista-instrumentais no planejamento (moderno), refletindo uma concepção que apenas aparentemente submete o político ao técnico, uma vez que utiliza *instrumentalmente* o técnico e o discurso científico para justificar escolhas que são eminentemente políticas.

Ordinary minds, untrained in the subtleties of the scientific method, were no match for the rationality of those who knew how to make judgments about efficiency in relating means to ends. Parliaments could talk, but the real business of the state would be conducted by men of public spirit and far-reaching vision who had received the proper education (FRIEDMANN, 1987, p. 5).

Diversos autores associam o planejamento à modernidade e à racionalidade dominante no projeto científico moderno. Randolph sugere que “uma análise mais aprofundada da história do planejamento (capitalista) iria revelar que uma das suas características principais, desde suas origens, foi sua racionalidade instrumental e abstrata” (2007c, p. 5).

Uma análise crítica da razão instrumental e de seus recursos pelo planejamento, sem negar a possibilidade da construção de outras racionalidades, consiste numa importante ferramenta de análise das práticas de planejamento e dos discursos que a sustentam.

Sob a perspectiva dessa primeira tensão, é importante observar como a abordagem e as práticas de planejamento se posicionam em relação à questão política, à dimensão política dos processos de tomada de decisão e, não menos importante, à forma como concebem (se o fazem) a intervenção pública (leia-se, estatal) na realidade social.

De certa forma, as tensões existentes entre o técnico e o político perpassam as discussões relativas aos princípios de regulação social aludidos por Santos (2002c). Considerando o crescente predomínio do princípio do mercado sobre os demais princípios de regulação, ao longo do século XX, pode-se observar como, na trajetória do planejamento, o conhecimento técnico e a tecnologia, ancorados na ciência moderna, constituíram em instrumentos que sustentaram argumentativamente e que legitimaram abordagens e práticas de planejamento que ora propuseram a não-intervenção do Estado na organização social e econômica (liberalismo político e econômico) – exceto quando tais intervenções eram orientadas para a modernização da sociedade –, ora lidaram com essa intervenção como uma forma de promover as reformas necessárias para a própria manutenção do capitalismo, sem as quais, talvez, as tensões sociais e políticas poderiam ter sido canalizadas para a construção de projetos sociais alternativos (perspectiva keynesiana).

Associada a essa primeira tensão, uma segunda tensão encontra-se presente no planejamento: a que diz respeito às relações entre teoria e prática. Teoria e prática mantêm entre si interações incessantes e dialéticas, carregadas de tensões e conflitos que não podem ser negligenciados, mas tampouco podem produzir uma ruptura completa entre a razão teórica e a práxis (LEFEBVRE, 1975).

As teorias são textos, conteúdos envelopados pela linguagem científica e que se pretendem verdadeiros, embora condicionados pelas limitações do espaço-tempo do mundo do qual emergem. A teoria envolve a análise e o encadeamento (lógico) de um conjunto de fatos, sendo uma produção humana contextualizada e que se remete a uma história do conhecimento – e à demanda social (e política) por esse conhecimento (LEFEBVRE, 1975, p. 56).

A teoria não existe sem que seja enunciada, sem que se faça discurso, sendo que as teorias e seus discursos científicos não são neutros, absolutos e onipotentes. Contudo, teorias

podem ser construções poderosas, especialmente num mundo em que a racionalidade científica fundamenta e estrutura várias dimensões da vida social, ainda que tais construções contenham fragilidades, decorrentes das suas próprias limitações em lidar com realidades complexas onde o contingencial e o inesperado estão sempre à espreita, o que se evidencia quando se confronta a teoria com a vida quotidiana, com o mundo da vida, no momento em que se procura transpor para as práticas o que se formulou enquanto teoria.

Habermas e Lefebvre, ainda que por caminhos distintos, são autores que sustentam que o conhecimento se dá através das interações que se estabelecem entre teoria e prática. Habermas (1987, 2003a, b) valoriza a dimensão comunicativa da produção do conhecimento, enfatizando, nesse sentido, o papel da razão comunicativa, ao mesmo tempo em que denuncia a dimensão ideológica da ciência e da técnica, revelando as relações existentes entre ciência e poder.

Lefebvre (1975) ressalta a dialética existente entre teoria e prática e afirma que o conhecimento, conquanto necessariamente prático, social e histórico, consiste numa construção eminentemente política, orientada para a aplicação, para a aceleração do devir.

A teoria emerge da prática e a ela retorna. A natureza se revela a nós pela prática, pela experiência; e tão somente pela prática é que a dominamos de modo efetivo. A prática, portanto, é um momento de toda teoria: momento primeiro e último, imediato inicial e retorno ao imediato. E, vice-versa, a teoria é um momento da prática desenvolvida, daquela que supera a simples satisfação dos carecimentos imediatos (LEFEBVRE, 1975, p. 235).

Apesar de teoria e prática manterem interações intensas, as práticas não são produtos diretos das teorias e as teorias não são, necessariamente, um reflexo direto das práticas. Talvez, para utilizar algumas das noções de Lefebvre, as teorias sejam concepções que se alimentam de percepções e as práticas, por seu turno, estejam mais próximas do que é vivido e de como é, também, percebido. Daí que, na análise das práticas político-sociais de planejamento territorial, não se recomende a adoção de nenhuma posição radical: seja a de tratar teoria e prática como reflexos uma da outra, seja de tratá-las como independentes uma da outra. Mais importante é compreender a relação dialética entre teoria e prática, entre as ações e políticas concebidas – fundamentadas muitas vezes em formulações teóricas e em reflexões científicas – e as práticas e experiências. “Em outras palavras, não há ‘identidade’ entre as sensações e representações humanas, por um lado, e, por outro, os seres da natureza que elas representam, mas sim uma correspondência de fato, que a ciência deve experimentar, aprofundar, criticar” (LEFEBVRE, 1975, p. 68).

No caso das ciências sociais, as tensões entre teoria e prática parecem mais evidentes, uma vez que as práticas não são experimentos controlados em laboratórios, segundo um rigoroso roteiro de procedimentos científicos. Nelas, as práticas são experiências/vivências humanas e sociais expostas à dinâmica social e política, à ação sem controle de atores sociais e aos interesses políticos e econômicos.

Na história do planejamento, ainda que se possa questionar a existência de uma teoria de planejamento, o que se observa é que as diversas concepções e abordagens de planejamento nem sempre foram praticadas e experimentadas tal como propostas.

Em relação ao planejamento urbano, por exemplo, Villaça (1999) observa que, historicamente, apenas os planos auto-aplicáveis foram efetivamente realizados, referindo-se aos planos que constituem, no fundo, projetos de intervenção física.

Deparando-nos com essa constatação, de que os planos, ou seja, o conjunto de ações planejadas, não se realizam sempre, podemos argüir sobre o processo de elaboração desses planos e sobre as razões da não-realização do que foi planejado. Trata-se de uma deficiência técnica localizada no processo de elaboração dos planos e/ou no momento de sua realização ou os planos foram feitos para ser planejados e não necessariamente executados? Em outras palavras, até que ponto há tensões e contradições nesse eixo técnico-prático, refletindo, talvez, as próprias tensões técnico-políticas do planejamento, ou até que ponto, em decorrência dessas mesmas tensões técnico-políticas, os objetivos do planejamento satisfazem-se no processo mesmo de planejar, denunciando, tal como Villaça (1999), a sua face ideológica?

Indo mais adiante, chegamos aí, portanto, ao que podemos qualificar como sendo uma terceira tensão que perpassa o planejamento, aquela relativa à relação entre Estado e Sociedade – tensão que só se distingue das anteriores analiticamente, já que todas essas tensões são inter-relacionadas umas às outras, estando imbricadas e embebidas no processo de planejamento como um todo.

A tensão entre Estado e Sociedade constitui uma questão fundamental da filosofia política (ocidental). Sendo o planejamento, notadamente o planejamento público, uma ação que tem no Estado um de seus principais protagonistas, uma reflexão crítica acerca do planejamento deve estar ancorada numa reflexão crítica sobre o Estado e sobre a relação Estado-Sociedade.

Na verdade, uma discussão acerca do Estado já se faz necessária quando se discutem os aspectos técnicos e políticos do planejamento e perpassará, ainda, a discussão sobre as tensões entre o teórico e o prático e entre as escalas/esferas global e local.

As tensões existentes entre Estado e Sociedade remetem-se ainda às relações entre os princípios de regulação social: mercado, Estado e comunidade e, subsidiariamente, ao debate acerca da democracia e da liberdade, que, no capitalismo, se constitui num dos debates centrais da filosofia política, considerando, em especial, as tensões (contradições?) existentes entre capitalismo e democracia, fundamentais no que diz respeito às concepções, abordagens e práticas de planejamento.

Nesse sentido, faz-se necessário discutir a questão da democracia e contextualizar e compreender os atores, as forças e dinâmicas presentes no capitalismo contemporâneo, procurando destacar as especificidades e nuances da fase atual de acumulação capitalista em suas interações com a sociedade e com os modos de vida.

O eixo analítico capitalismo-democracia, associado à discussão das tensões entre Estado e Sociedade, fornece, portanto, o instrumental analítico necessário para compreender não apenas as tensões observadas entre esses dois pólos, mas a historicidade e a dinâmica dessa tensão, uma vez que a democracia *é* requalificada pelo desenvolvimento capitalista e que o desenvolvimento capitalista *é/pode ser* requalificado pela democracia.

A ênfase no entendimento da lógica instrumental (Habermas) e da lógica industrial (Lefebvre) favorece ainda a compreensão das tensões existentes entre capitalismo e democracia: do ponto de vista teórico, questiona-se acerca das possibilidades de transformação social a partir de práticas político-sociais de PUR inscritas no capitalismo periférico, considerando as tensões existentes entre a razão instrumental ou industrial e o mundo da vida (Habermas) ou vida cotidiana no espaço vivido (Lefebvre).

A discussão em torno da relação Estado-Sociedade remete-se, em parte, a uma certa oposição entre ordem jurídico-administrativa e vida cotidiana, a qual reflete a oposição existente entre a lógica instrumental-industrial e a razão comunicativa.

Nesse sentido, torna-se importante enfatizar, na discussão dessas relações, a questão dos discursos e enunciados que explicitam ou encobrem a lógica e as razões que motivam o comportamento e as ações dos atores sociais, assim como a forma como tais discursos e enunciados são produzidos, distribuídos e consumidos (ficando claras aqui as relações entre

essas questões e as tensões anteriormente apresentadas entre o técnico e o político e entre a teoria e a prática).

Como salienta Lefebvre (2002), no percurso da construção de uma estratégia urbana, para distinguir o tático do estratégico, cabe estabelecer uma distinção, no nível das políticas, entre sua elaboração (promessa e discurso) e sua execução (práticas político-sociais), observando a ausência/presença do que ele qualifica como democracia urbana, sem a qual não é possível confrontar-se com a ideologia urbana.

Assim, faz-se necessário confrontar, ao mesmo tempo, os discursos contidos nos planos e projetos de transformação social, explicitando sua racionalidade e suas pretensões comunicativas, e as práticas político-sociais que pretendem atualizar tais discursos, explicitando os conflitos e contradições que se fazem presentes em tais processos.

A estruturação da ordem jurídico-administrativa encontra-se na base da construção das sociedades contemporâneas. Num certo sentido, a democracia afeta e pode requalificar o desenvolvimento capitalista à medida que pautas e agendas construídas na esfera pública e, como argumenta Habermas (1997a, b), na periferia da ordem estatal e econômica, podem provocar alterações significativas no marco jurídico-administrativo da sociedade, impondo limites à acumulação capitalista.

Considerando que as abordagens e práticas político-sociais de planejamento territorial que nos interessam são aquelas que mobilizam atores sociais na esfera pública (conforme HABERMAS, 1997a, b), na construção de projetos (comunicativos ou contra-hegemônicos) que se pretendem transformadores da realidade social, ao discutir as tensões entre Estado e Sociedade, interessa investigar as possibilidades de reconfiguração/reestruturação do Estado (SANTOS, 2005, diria da (re)construção do Estado), observando tanto aspectos relativos à expressão territorial de seus processos de planejamento e gestão, quanto as possibilidades de constituição da democracia urbana (LEFEBVRE, 2002).

O eixo analítico Estado-Sociedade desdobra-se, assim, na discussão do binômio descentralização-participação, abrangendo, também, as discussões relativas à questão global-local, a quarta tensão que envolve o universo do planejamento.

A descentralização informa sobre uma tipologia de estruturação da ordem jurídico-administrativa, com a divisão dos poderes, das funções e atribuições que perpassa a construção e o funcionamento regular do aparelho de Estado, em suas diferentes escalas e

poderes. Já a participação qualifica a relação entre os atores sociais, inclusive entre os próprios atores que emergem das instituições públicas.

O binômio descentralização-participação, num contexto de crise de legitimidade do Estado e do sistema político, engloba, ao mesmo tempo, a tensão entre ação coletiva e passividade social e a questão local x global.

A questão da ação coletiva, especificamente, remete-se à discussão acerca da democracia e dos conceitos habermasianos de sociedade civil, esfera pública e razão comunicativa.

A questão local x global, por seu turno, é mais do que uma mera questão de escala, de aproximação ou afastamento da lente analítica, de ajuste do binóculo ou do microscópio. De um lado, o local pode ser percebido como uma aproximação da dimensão do cotidiano, do mundo da vida. Não se trata aí de uma questão simplesmente de escala, mas de uma gramática própria, povoada de questões que perpassam as vidas das pessoas em suas dimensões emocionais, sensitivas e subjetivas, donde emergem os conteúdos coletivamente construídos a partir da razão comunicativa.

Mas o local também pode ser uma instância da ordem jurídico-administrativa, marcada por peculiaridades que decorrem também de sua escala de operação. O local, nesse sentido remete à questão interescalar do planejamento, que também está ligada à questão da legitimação do Estado e do sistema político, podendo fornecer elementos teórico-conceituais úteis na análise e no entendimento de práticas político-sociais concretas de PUR, à medida que as ambigüidades do binômio descentralização-participação permitirem questionar a efetividade e a legitimidade de tais práticas.

As políticas públicas e sociais constituem práticas político-sociais nas quais se inscrevem os agentes sociais e/ou agentes de desenvolvimento e nas quais emergem as tensões existentes entre democracia e capitalismo. Nesse contexto, a participação social e a construção de políticas de desenvolvimento que contemplem a emancipação social não estariam limitadas estruturalmente pelo capitalismo ou haveria fissuras das quais certas intervenções poderiam se aproveitar?

Considerando as transformações na percepção do espaço-tempo (aceleração desse e encurtamento daquele) que marcam, segundo alguns autores (HARVEY, 1992; CASTELLS, 1999a, b), a contemporaneidade, essas alterações na percepção não operam no sentido de restringir a perspectiva temporal da ação coletiva, subordinando a razão comunicativa aos

projetos de curto prazo, mais pontuais e isolados do que os projetos transformadores de maior amplitude? Por outro lado, quais os impactos dessas alterações em termos da percepção do espaço e quais implicações disso para as práticas espaciais e para as práticas político-sociais de planejamento territorial?

Cabe, neste momento, fazer um parêntese para discutirmos a questão da participação, considerando a centralidade dessa questão para as práticas de planejamento que pretendemos valorizar, explorando alguns aspectos que podem contribuir para uma melhor compreensão daquelas práticas.

2.3. *Planejamento democrático, políticas públicas e participação: a construção de uma abordagem a partir de um conceito híbrido*

Assim, a oposição capitalismo/socialismo foi sendo substituída pelo ícone sociedade industrial, sociedade pós-industrial e, finalmente, sociedade de informação. A oposição entre imperialismo e modernização foi sendo substituída pelo conceito, intrinsecamente híbrido, de globalização. A oposição revolução/democracia foi quase drasticamente substituída pelos conceitos de ajustamento estrutural, pelo consenso de Washington e também pelos conceitos híbridos de participação e desenvolvimento sustentado (SANTOS, 2002c, p. 28).

Um aparente consenso em torno da centralidade da participação social e da importância da constituição da esfera pública democrática e participativa vem se desenhando nas últimas décadas – tão aparente quanto díspares são os usos e as intenções por trás desse conceito híbrido que é o de participação.

À direita e à esquerda do espectro político, ainda que a partir de percursos diferentes e em conformidade com objetivos distintos, cientistas sociais, atores sociais, lideranças políticas e burocratas sustentam que a participação é essencial no desenho, na implementação e na avaliação das políticas públicas, que o controle social contribui para a construção de democracias estáveis e para o êxito das políticas redistributivas, que a inclusão do olhar dos atores sociais humaniza as políticas sociais e traz esses atores para o centro de suas questões. “Uma vasta gama de pesquisadores, formuladores de políticas públicas e líderes políticos acredita que a participação direta na elaboração de políticas públicas pode ajudar tanto a democratizar e racionalizar o Estado, como a dar voz política aos grupos politicamente marginalizados” (HOUTZAGER; GURZA LAVALLE; ACHARYA, 2004, p. 258).

Nas últimas décadas do século XX e na passagem para o século XXI, assim como as propostas de reforma do Estado que favoreceram políticas orientadas para a descentralização política e administrativa, desenvolveram-se, paralelamente, propostas que buscaram valorizar

o princípio da participação social através de mecanismos de *inovação democrática* em face da crise enfrentada pelas instituições da democracia representativa.

[A] proposição de mecanismos de inovação democrática apóia-se no pressuposto de que, por um lado, haveria hoje uma crise das identidades coletivas e de participação nas instituições representativas e nos partidos políticos e, por outro, as políticas públicas não seriam suficientes para responder ao conjunto das demandas sociais, pois elas nunca disporão de todos os recursos necessários nem capacidade gerencial para tanto. Assim, a inovação democrática sugerida consiste em estabelecer uma relação mais direta entre administradores e “administrados” e incentivar a cooperação social na solução de problemas coletivos. Trata-se de facilitar a comunicação e o acesso dos cidadãos à Administração e às empresas de serviços públicos, e de com eles dividir responsabilidades (COMPANS, 2005, p. 93).

Se a descentralização propunha a divisão vertical de responsabilidades, envolvendo as diversas esferas de governo, notadamente os municípios, na crise, a participação estaria propondo uma espécie de divisão sociopolítica *horizontal* de responsabilidades entre todos os atores sociais, incluindo aí os agentes públicos e políticos.

Mas, afinal, o que é participar? Quais as motivações e racionalidades estão envolvidas nas práticas sociais participativas? Essas práticas pretendem, de fato, favorecer a construção coletiva de um projeto de sociedade? Pretendem, ao menos, favorecer alguma proposta de reforma social? Ou, no fundo, trata-se apenas de um formalismo, ancorado em um discurso que também consegue adesão na esfera pública? De qual participação falamos? Podemos mesmo falar de participação e de *horizontalidade* em um contexto de tantas e tão profundas desigualdades?

Avritzer (2004, 2007) fala em participação social, entendendo aí a perspectiva habermasiana de sociedade civil em suas relações com o Estado.

Uma das questões importantes nesse debate diz respeito à separação entre Estado e Sociedade Civil, entre subsistemas econômico e estatal e mundo da vida, entre racionalidade instrumental e comunicativa. Gurza Lavalle (2003) critica a adoção desses pares antitéticos que conduzem a um entendimento um tanto quanto redutor da realidade social, levando a uma espécie de reificação da sociedade civil, portadora de atributos positivos em contraposição ao domínio da corrupção dos valores que reinaria no Estado.²⁴

O centro da perspectiva da sociedade civil é uma leitura dual normativa das relações entre Estado (autoritário) e sociedade (democrática). Essa literatura

²⁴ É a partir dessas observações críticas que alguns autores postulam a adoção de uma perspectiva teórica alternativa, centrada na *polis* e não na sociedade civil, na qual se propõe a identificação e caracterização dos atores sociais que participam de processos de planejamento e gestão, procedendo, em seguida, à análise histórica e comparativa dos processos concretos de participação, onde se observaria a contingência da participação social.

da sociedade civil partilha a convicção de que três aspectos tornam as organizações civis uma força autêntica, democratizadora e racionalizadora da ação pública: sua lógica deliberativa (*versus* a baseada em interesses), sua natureza descentralizadora e seu enraizamento na vida social das comunidades e sua autonomia em relação ao Estado, partidos políticos e aos grupos de interesse. [...] na perspectiva da sociedade civil, é um artigo de fé que a participação aumenta a inclusão política e social. Acredita-se que populações de renda mais baixa e outras excluídas, cujos interesses são marginalizados nas instituições de representação clássicas, ganham a oportunidade de influenciar políticas que afetam diretamente suas vidas (HOUTZAGER; GURZA LAVALLE; ACHARYA, 2004, p. 265-266).

Gaventa também faz críticas à separação entre sociedade política e sociedade civil, chamando atenção para as inúmeras interações existentes entre essas duas esferas em tempos em que arranjos institucionais que procuram favorecer a governança estão sendo experimentados em vários países do mundo, tornando-se essencial compreender até que ponto a participação está implicando em mudanças na distribuição de poder:

[...] this separation between the civil and political societies may need to be re-considered. As civil society and the state increasingly interact in processes of co-governance, the challenge is to understand better the intersection of the two spheres, as well as to systematically “work on both sides of the equation” to strengthen the depth and quality of their overlap. And, as civil society engages with the state in new ways, many argue that it must also it must go beyond what some perceive as an apolitical view of participation and deliberation as to engage with much more political processes of aggregation of interests and distribution of power, traditionally the terrain of parties, and legislatures and other political actors. Put simply, to be meaningful, participatory processes must engage with and change political power (2006, p. 22-23).

Além da crítica que chama atenção para a interação existente entre as esferas privada e pública da sociedade e para os problemas teóricos que decorrem da adoção de uma separação rígida entre Estado e Sociedade Civil, entre subsistemas econômico e estatal e mundo da vida, autores como Sérgio Costa observam que “[...] o projeto de sociedade civil subestimou claramente a habilidade adaptativa das elites políticas, sobrevalorizando, em contrapartida, o potencial político das associações voluntárias” (2002, p. 51).

Estabelecendo um diálogo com Dagnino (2002), Costa (2002) alerta para o *uso instrumental* da valorização da sociedade civil e da participação social no planejamento e na gestão pública por parte daqueles que defendem e estão à frente das políticas de ajuste fiscal.

No mesmo sentido, Souza (2002) observa, com propriedade, que os riscos de uma instrumentalização conservadora para as práticas de planejamento comunicativo são reais, tanto quanto aqueles relativos à legitimação ideológica do capitalismo (e de sua perspectiva

de desenvolvimento urbano), numa crítica que se alinha com aquela formulada por Offe (1984) em relação à participação.

De certa forma, como a discussão da descentralização tangencia e muitas vezes se associa diretamente à discussão em torno da participação social, aqui como lá podemos observar o uso instrumental desses princípios, corrompendo e desvirtuando os valores que inicialmente inspiraram alguns autores que propunham a adoção desses princípios a partir de uma perspectiva crítica.

Independente do uso instrumental da participação, Costa concorda com Gurza Lavallo ao considerar “[...] inconsistente o esforço desenvolvido pelos “apologistas” da sociedade civil de desprezar a ação “egoísta-instrumental” e simultaneamente enfatizar, seguindo o republicanismo, o engajamento social e político altruísta e prazenteiro” (COSTA, 2002, p. 52).

Gaventa faz uma síntese das principais críticas que vêm sendo feitas, nos últimos anos, ao que ele chama de governança participativa:

Some argue that participation is subject to abuse, is easily captured by elites, and can itself become a “new tyranny” [...]. Others argue that participation proponents have a naïve view of power, and that participation has failed to deal with the hard politics of party building and mobilization of demands [...], thus enabling weaker forms of participation to be easily captured and coopted by a neoliberal agenda. Still others examine who really participates in new democratic spaces, and the degree to which such spaces are – or can be made to be – more inclusive through other forms of representation (2006, p. 16-17).

Tais críticas fornecem um conjunto relevante de orientações teóricas para as avaliações de práticas político-sociais de planejamento e gestão territorial, devendo ser incorporadas em análises que procurar aferir avanços no campo da ação social.

Além de assumi-las, cabe estabelecer pontes e interlocuções entre os conceitos e as teorias e as práticas e experiências. Especificamente em relação à abordagem da sociedade civil, concorda-se com a posição de Sérgio Costa, segundo a qual “a despeito desse conjunto de ambivalências, não me parece ser o caso de abandonar, no Brasil, a referência à sociedade civil como um campo próprio de relações sociais marcadas antes pela solidariedade que pela competição” (2002, p. 60-61).

Nesse caso, a sociedade civil compreende um contexto de ação, ao qual se vincula aquele conjunto amplo de atores que, depois do restabelecimento dos canais liberais democráticos de expressão e do fissuramento do bloco de certa maneira unitário de oposição ao regime militar, não querem ser

assimilados nem às estruturas partidárias nem ao aparelho de Estado. [...] Com isso, não se está afirmando que a “lógica” da sociedade civil deve substituir o apelo universalista do direito e do Estado. As associações da sociedade civil constituem “apenas” uma força propulsora de transformações no arcabouço institucional democrático, o qual deve sofrer permanentemente aperfeiçoamentos e adaptações, se se pretende atenuar as tensões inevitáveis entre a lei e a ordem, as instituições democráticas e as disposições e reivindicações sociais em mutação (2002, p. 61).

Numa perspectiva que procura averiguar as possibilidades da democracia deliberativa:

[...] o foco da política se desloca para o processo argumentativo de formação da opinião e da vontade que deve orientar as decisões políticas. A institucionalização da política deliberativa requer, precisamente, a ampliação da esfera pública, através da criação de arenas políticas para as exposições de motivos e confronto de argumentos, de forma que sejam “depuradas” as preferências iniciais mal ou particularisticamente informadas (COSTA, 2002, p. 188).

Nesse sentido, reconhecem-se os limites da democracia representativa, conforme apontado anteriormente, e vislumbra-se, no âmbito da esfera pública ampliada, formada por agentes estatais e não-estatais, a possibilidade de ampliação da experiência democrática.

Ao final do século XX, a partir do debate democrático e das pressões e demandas oriundas dos diversos movimentos sociais, em suas diferentes manifestações, o direito a participar passa a fazer parte dos chamados direitos civis e do conceito ampliado de cidadania.

Any view of democracy also implies a view of citizenship, and the rights and duties associated with it. And, as more robust views of democracy emerge, so too do important debates occur about the meanings of citizenship, the sites in which it is attained, and how rights are created and claimed. As Dagnino writes in the Latin American context, “citizenship became a prominent notion in the two last decades because it was recognized as a crucial weapon, not only in the struggle against social and economic exclusion and inequality but – most importantly – in the widening of dominant conceptions of politics itself” [...]. In this view, citizenship is not bestowed by the state, or by a set of legal norms, rather (or in addition), it is attained through practice, based on different identities and struggles around concrete issues. In this more robust view, the rights associated with democracy include not only political and civil rights, but also social rights, and in some views, the right to participation, e.g. to participate in claiming rights, and even to participate in creating new rights, through new social demands (GAVENTA, 2006, p. 24).

A eventual conquista desse direito social confunde-se com o desenvolvimento da própria noção de cidadania e das teorias de democracia e democratização, desde suas raízes

clássicas na Grécia antiga, quando os cidadãos (conceito que excluía escravos e mulheres) inseriam-se em práticas deliberativas democráticas que tinham lugar nas *ágoras* da *pólis*.²⁵

Em tempos mais recentes, a análise clássica de Alexis de Tocqueville em torno da democracia Americana reinaugura a discussão em torno da participação cívica nas questões públicas, onde esse autor celebra a propensão do cidadão americano pela auto-ajuda e em participar de associações ao longo do século XIX (TOCQUEVILLE, 1977).

Como foi observado na interpretação clássica da democracia americana feita por Tocqueville e em outros estudos sobre a virtude cívica, a comunidade cívica se caracteriza por cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias, por uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração (PUTNAM, 2002, p. 30-31).

Robert Putnam, num estudo que já se tornou clássico entre os estudiosos da questão da participação, oferece, a partir da avaliação da experiência italiana, na qual identifica a correlação entre desenvolvimento e capital social, contrapondo o desempenho das agências de desenvolvimento regional do sul e do norte da Itália, conceitos, formulações teóricas e sugestões de encaminhamento metodológico que influenciaram de modo significativa a produção acadêmica.

A abordagem teórica aqui desenvolvida, fundamentada na lógica da ação coletiva e no conceito de “capital social”, visa não apenas a explicar o caso italiano, mas também a conjugar perspectivas históricas e de escolha racional de modo a que possamos compreender melhor o desempenho institucional e a vida pública em muitos outros casos (PUTNAM, 2002, p. 31).

Mesmo não tendo respondido à questão do que fazer para “produzir” civilidade, as conclusões de Putnam chamaram a atenção para a importância da constituição de comunidades cívicas, onde o autor demonstra a possibilidade do estabelecimento de ações cooperativas entre os cidadãos, para além de um comportamento baseado simplesmente na racionalidade instrumental.

[N]a comunidade cívica os cidadãos procedem corretamente uns com os outros e esperam receber em troca o mesmo tratamento. Esperam que seu governo siga padrões elevados e obedecem de bom grado às regras que impuseram a si mesmos. [...] Numa comunidade menos cívica, ao contrário, há maior insegurança, os cidadãos são mais desconfiados, e as leis, concebidas pelos maiores, são feitas para ser desobedecidas (PUTNAM, 2002, p. 124).

²⁵ A respeito da história da democracia como uma ideologia, ver CANFORA, 2006. No capítulo 2, o autor discute o “nascimento” da democracia na Grécia e recupera ainda algumas experiências primitivas de democracia ocorridas na região do Oriente Médio.

Segundo Putnam, “a cooperação voluntária é mais fácil numa comunidade que tenha herdado um bom estoque de capital social sob a forma de regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica” (PUTNAM, 2002, p. 177).

Para ele, os dilemas da ação coletiva são melhor resolvidos em sociedades que possuam sistemas de intercâmbio social. Tais sistemas facilitariam, portanto, a gestão pública e favoreceriam a eficiência, a eficácia e a efetividade das políticas públicas.

Ainda que não trabalhe com os conceitos de Habermas, Putnam reconhece a importância da comunicação e das interações interpessoais e considera que esses sistemas de intercâmbio e comunicação refletem o capital social e favorecem a participação.

Toda sociedade [...] se caracteriza por sistemas de intercâmbio e comunicação interpessoais, tanto formais quanto informais. Alguns desses sistemas são basicamente “horizontais”, congregando agentes que têm o mesmo status e o mesmo poder. Outros são basicamente “verticais”, juntando agentes desiguais em relações assimétricas de hierarquia e dependência. [...]

Os sistemas de participação cívica [...] representam uma intensa interação horizontal [e] são uma forma essencial de capital social (PUTNAM, 2002, p. 182-183).

A noção de capital social (criticável por reduzir um conjunto de valores e riquezas socioculturais à dimensão econômica e mensurável do termo capital) e a valorização das dimensões comunicativas do mundo da vida aparecem em vários autores que tratam da questão da participação social no desenho e na implementação de políticas públicas. Emergem daí noções que salientam o protagonismo dos atores sociais, a importância de seu *empowerment* e a constituição das redes sociais.

Kliksberg e Tomassini, por exemplo, salientam que “[...] a través de nuestra interacción con los demás agentes, somos nosotros los que construimos nuestra sociedad y nuestra vida” (2000, p. 13).

La realidad de la vida cotidiana es la de un mundo intersubjetivo. Estamos a gran distancia aquí de la suficiencia del sí mismo que constituyó la tentación del hombre en el mundo moderno. Se abre la posibilidad, así, de una cultura de la alteridad y la asociatividad [...]. La idea de la modernidad como un progreso de la razón a través de la construcción de modelos de sociedad sucesivos o antagónicos, que al amparo del Estado o de elites ilustradas que tenían la capacidad de reflejar los intereses de los protagonistas generados por la matriz sociopolítica imperante y, por lo tanto, de modelar desde esa cima las aspiraciones y formas de vida de los individuos, no dejaba márgenes significativos de interacción creativa a la sociedad civil actuando con independencia del Estado o de las elites del poder. La corriente individualista [...] excluía con más fuerza aún todo tipo

de acción colectiva no basado en la decisión individual [...]. En cambio, la concepción del hombre como un proyecto que se construye permanentemente a través de su vínculo con el mundo, con el cual se relaciona atribuyéndole significados acuñados mediante la interacción comunicativa, hace que cada trayectoria existencial dependa de su comunicación con otras trayectorias, que se entrelazan debido a su condición de ser-en-el-mundo, de constituirse a partir de dicha interacción y de expresarse a través de una acción colectiva (TOMASSINI, 2000, p. 79-80).

Tem-se, portanto, a valorização dos sujeitos e a construção da ação coletiva a partir dessas perspectivas mais atreladas à vida cotidiana, a partir das interações comunicativas, no que configuraria “[...] una rebelión del sujeto contra la progresiva hegemonía de la razón sobre la vida” (TOMASSINI, 2000, p. 80).

A incorporação dos cidadãos, seja individualmente, seja através dos movimentos sociais ou das Organizações da Sociedade Civil – OSC, nos processos de planejamento e gestão de políticas públicas reflete uma conquista dos próprios movimentos sociais, notadamente a partir dos anos 1960, quando se amplia a temática em torno da qual se mobilizam os *Novos Movimentos Sociais*, indo além dos conflitos de classe centrados na oposição capital-trabalho, como salienta GOHN (2004). Mas, como vimos, reflete também a crise da modernidade, entendida não como uma negação de suas conquistas cidadãs, mas como a crise de um modelo societal assentado na valorização de uma perspectiva racionalista funcionalista que não logrou estender as conquistas da modernidade à toda sociedade, gerando uma crise que demanda uma nova configuração dos princípios de regulação da sociedade (SANTOS, 2002c).

Observa-se, principalmente a partir dos anos 1970 (no caso brasileiro, notadamente a partir do processo de reestruturação do Estado, como veremos no próximo capítulo), a proliferação de propostas e de práticas de gestão participativa orientadas para favorecer a participação social no desenho, na implementação e na avaliação das políticas públicas, ampliando as possibilidades de constituição de uma democracia deliberativa. Para Gurza Lavalle, Houtzager e Castello, por exemplo, essa abertura à participação social que vem se institucionalizando em vários países pode “confluir para uma nova ampliação da democracia (2006, p. 43).

Tais propostas refletem-se nas diversas gerações de reforma do Estado, como salientam Fung (2004), Gaventa (2006), Ivo (2001); Lubambo, Coelho e Melo (2005), Rodgers (2005), Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006) e Tandler (1998). O que há de

comum nas abordagens mais recentes é o debate em torno da incorporação da sociedade civil nos processos deliberativos.

Proponents of deliberation argue that enabling those who must live with the consequences of a decision to make it together—struggling to reach mutual understanding, if not agreement, through discussion—offers several advantages over both adversarial and expert decision-making. For instance, the information and creativity that often grows out of discussion may improve the quality of decisions. Outcomes that take into account the reasons why participants support various courses of action—rather than simply tallying votes, money, or power—may thereby become more fair and just. Citizens themselves may become wiser and more understanding and accepting of different views and preferences after encountering them in discourse. Finally, even when some participants disagree with group deliberations, they may be more easily reconciled to the outcomes because others have justified the bases of their positions in good faith (FUNG, 2004, p. 16-17).

Fung and Wright [...] argue that these reforms “aspire to deepen the ways in which ordinary people can effectively participate in and influence policies which affect their lives ... They are participatory because they rely upon the commitment and capabilities of ordinary people to make sensible decisions through reasoned deliberation and empowered because they attempt to tied action to discussion” (GAVENTA, 2006, p. 19).

Nas últimas décadas, inspiradas por e inspirando esse debate, diversas propostas alternativas de desenhos institucionais e de definição de mecanismos de participação vêm sendo então formuladas e experimentadas, sendo que algumas enfatizam a questão da governança e do desenho institucional, enfocando a organização do Estado, sua governabilidade, *accountability* e a institucionalização da participação, ao passo que outras enfatizam a capacidade de participação dos atores sociais e seu *empowerment*.

Propostas como a *Empowered Deliberative Democracy* (EDD) (RODGERS, 2005) e a *Empowered Participatory Governance* (EPG) (GAVENTA, 2006) ou ainda a da *accountable autonomy* (FUNG, 2004) sintetizam o debate atual sobre a questão da participação na gestão governamental e oferecem alguns encaminhamentos para tornar possível a participação social nas políticas públicas.

A partir dessas diferentes propostas, uma rica interlocução entre teoria e prática vem se realizando, objetivando verificar a atualização das promessas formuladas pela democracia participativa. Nesse sentido, as pesquisas giram em torno das instituições – políticas e administrativas – que traduzem tais idéias e conceitos para a prática, investigando a experiência dessas instituições na atualização das promessas da democracia participativa.

Nessas experiências, onde emergem problemas de coordenação intergovernamental, questões técnicas e gerenciais de relativa complexidade, sobretudo em se tratando de sua aplicação nas sociedades contemporâneas, buscam-se mecanismos que favoreçam a participação. “These mechanisms [...] include extensive training for both participating residents and street-level officials, changes in the legal and regulatory environment of these efforts, the pooling of knowledge and experience, and provision of technical assistance” (FUNG, 2004, p. 7).

O desafio envolvido na questão da participação remete-se ao que Fung (2004) chama de reconexão entre Estado e Sociedade: trata-se de buscar canais de mediação, de resolução de conflitos e de “harmonização de interesses” a partir dos fóruns e dos encontros de mediação que têm lugar na esfera pública ampliada.

Contudo, alguns problemas vêm sendo identificados à medida que as experiências baseadas nessas propostas estão sendo monitoradas e avaliadas, especialmente em países em desenvolvimento, onde as peculiaridades culturais e institucionais e os desafios específicos colocados pela globalização hegemônica fizeram florescer as chamadas inovações democráticas.

Um primeiro problema observado pelos autores que participam do debate em torno da democracia participativa diz respeito à caracterização e diferenciação dos atores sociais. Quem são esses atores sociais? São cidadãos isolados ou são representantes de movimentos sociais ou de OSC? Quem (e quais interesses) esses atores representam?

Algumas formulações teóricas iniciais sobre a participação lidaram com a categoria dos atores sociais de forma muito genérica e ampla, sem se preocupar em identificar e investigar o perfil desses atores. Saber se são atores sociais individuais ou se representam coletivos sociais é uma questão importante e que aparece no debate recentemente.

No caso brasileiro, em especial, Dagnino (2002) credita esse tratamento homogeneizante da sociedade civil à luta unificada que reuniu diversos atores e setores sociais contra a ditadura militar. Tão logo iniciado o processo de redemocratização, a heterogeneidade da sociedade civil ficou evidente, mostrando, inclusive, como a luta pela democracia se processa não apenas no âmbito da sociedade política, mas também no seio da

própria sociedade civil, dados os registros autoritários que marcam as tradições políticas do Brasil.²⁶

Na última década, o processo de institucionalização de alguns movimentos sociais e a constituição de um amplo conjunto de OSC, sobretudo de Organizações Não-Governamentais – ONG, produziu mudanças no perfil dessas entidades e na própria composição dos fóruns e canais de participação, nos chamados espaços públicos (DAGNINO, 2002).

Um amplo conjunto de atores e coletivos sociais caracteriza o que se chama de sociedade civil e diversos autores têm buscado construir tipologias desses atores. Gohn (2004), por exemplo, propõe uma tipologia dos movimentos sociais a partir de critérios que consideram (1) a origem social da instituição que dá suporte ao movimento; (2) as características humanas dos participantes (idade, sexo, raça, etc.); (3) as demandas que mobilizaram o movimento; (4) a emergência de movimentos decorrentes de conjunturas políticas específicas; e (5) a orientação ideológica do movimento.

Associada à questão da heterogeneidade da sociedade civil, a questão dos recursos e da capacidade participativa desses atores também aparece como um problema a ser resolvido nas práticas político-sociais. De um lado, teme-se que tais diferenças se reproduzam nas práticas. Atores que dispõem de mais e melhores recursos socioeconômicos e culturais tenderiam a possuir melhores recursos comunicacionais e tenderiam ainda a inibir a participação de atores sociais menos favorecidos. Dessa forma, nos espaços públicos se assistiria à reprodução daquelas desigualdades, gerando experiências onde o poder seria exercido por pessoas ou grupos privilegiados ou mais favorecidos.

Conforme salienta Fung: “beyond poverty, several political theorists have criticized deliberative democracy because it can allow culturally or economically advantaged participants to dominate and exploit vulnerable ones in diverse or socially conflicted contexts (2004, p. 29).

Ainda segundo Houtzager, Gurza Lavalle e Acharya, “[...] fazem-se poucas distinções analíticas entre atores da sociedade civil e, por fim, dá-se pouca atenção aos fatores que configuram as diferentes capacidades dos atores para a ação” (2004, p. 259).

Por conta dessa crítica é que esses autores propõem a abordagem da *polis*, centrada na identificação dos atores sociais e na investigação dos vínculos que tais atores mantêm com representantes da sociedade política.

²⁶ Ver a discussão a respeito da formação política do Brasil no capítulo 3.

A sociedade civil apresenta características heterogêneas, abrigando atores individuais e coletivos sociais, institucionalizados ou não, que possuem origens e filiações sociais e políticas distintas, as quais podem não apenas influenciar sua participação (e os interesses que vão defender) como refletir diferentes capacidades de participação, de influência e de ação nos espaços públicos e na esfera pública.

A associação de descentralização com participação (a D&P discutida por TENDLER, 1998) emerge como um problema associado. Se a descentralização possui o paradoxo segundo o qual a boa descentralização repousa na existência de uma eficiente centralização, capaz de produzir uma adequada cooperação intergovernamental, a participação, sobretudo quando se processa em escalas menores e de forma dispersa, exigiria algum tipo de monitoramento e controle, inclusive externo, seja para se evitar os riscos de captura e domínio de grupos e atores que estão em melhor posição para participar, seja para se evitar que as diferentes condições locais gerem políticas públicas cujos resultados podem reproduzir as condições sociais e reforçá-las.

Somewhat paradoxically, realizing autonomy requires the sensitive application of external guidance and constraint. When factions inside a group dominate or paralyze planning processes, outsiders can step in to break through jams and thus enable the group to better accomplish its ends. When the indolence of these groups results in subpar performance, external interventions and sanctions can transform license to innovation and problem-solving (FUNG, 2004, p. 8).

Especificamente em relação às diferenças de resultados relativos a grupos que partem de uma situação desigual, Fung salienta que a descentralização pode contribuir para aumentar o *gap* entre grupos sociais, uma vez que grupos sociais privilegiados e mais preparados podem aproveitar melhor as oportunidades oferecidas por essas políticas: “[m]uch of the inequality in service provision, opportunities, and outcomes across different neighborhoods stems from the background of social and economic disparity that characterizes all urban environments” (2004, p. 23).

Agregam-se a essas questões aquelas relativas à representatividade política desses atores, especialmente quando se observa a tendência de institucionalização dos espaços públicos onde se dão os processos participativos e a questão da cultura política, já levantada por Putnam (2002), quando ele destaca a importância da configuração das comunidades cívicas para a qualidade daqueles processos.

Em relação à questão da representatividade, autores como Gaventa (2006) e Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006), fazendo referências a outros autores, apontam para o

risco de descolamento da representação nos processos participativos, quando esses se dão fora da sociedade política, através de mecanismos ainda não “normatizados”.

Given that in any democratic process some process of representation will be going on, continued work is needed to examine these alternative forms of legitimacy and accountability, how they map onto existing forms and institutions of representative democracy, and how they vary across issues and settings. If representatives in public policy processes come from key organisations, how are those organisations chosen and credentialed? If leaders are elected from “the community”, who counts as that community? If they are chosen to represent particular “identities”, who participates in that process and which “identities” are acceptable over others? (GAVENTA, 2006, p. 26).

O fato de organizações civis assumirem novos papéis e atribuições na gestão pública traria, segundo Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006) dilemas para a questão da representatividade, vis-à-vis o papel desempenhado pelos partidos políticos e também pelos sindicatos, inclusive porque tais entidades não são constituídas a partir de mecanismos eleitorais ou segundo a lógica de afiliação. Daí que, inclusive pela falta de uma reflexão sobre a construção de representatividade a partir de tais organizações, o que se observa é a construção, ainda que parcial, de diversas noções de representação na sociedade civil, mais ou menos compatíveis com uma perspectiva democrática.

Sem dúvida, há bons motivos para introduzir ressalvas perante os potenciais efeitos não democráticos de uma representação política exercida por organizações civis. Além da inexistência ou precariedade de mecanismos obrigatórios de sanção e controle (*accountability*) entre as organizações civis e os segmentos sociais por elas representados (Przeworski, 2002), há uma definição ambivalente das fronteiras entre público e privado nas funções dessas entidades, e, conseqüentemente, tem sido apontada sua funcionalidade à lógica da privatização e da redistribuição de responsabilidades entre a sociedade, o Estado e o mercado (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p. 44).

Aos problemas da representatividade e aos riscos de constituição de representações parciais ou pouco legítimas, acrescentam-se os riscos derivados da institucionalização dessas deformidades representativas que podem ser criadas nas práticas participativas.

Para Costa, o que se observa no caso das organizações sociais é que, na esfera pública, a legitimidade dessas entidades como portadoras de interesses generalizáveis é pressuposta, não sendo publicamente construída, “ela está suposta pré-politicamente como um atributo ontológico das organizações voluntárias” (2002, p. 33), de modo que a esfera pública não estatal não se constitui numa órbita de legitimação, mas esfera de transmissão de pleitos supostamente justos. Costa salienta, ademais, que

[...] a circunscrição da democratização da esfera pública ao seu âmbito institucional, pode apresentar conseqüências políticas e analíticas danosas. Politicamente, ela pode representar a indução ao surgimento de atores que, apesar de serem formalmente delegados da sociedade civil, apresentam-se desvinculados dos anseios e expectativas políticas da população. Reproduzirão assim, nas arenas institucionais, sua lógica sistêmica, divulgando demandas constituídas no âmbito estrito da própria organização (2002, p. 98).

O risco disso, segundo Costa, é que essa esfera se transforme em uma esfera pública paraestatal vulnerável à instrumentalização pelo Estado – estatização da ação coletiva.

Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006), ao analisarem experiências participativas em São Paulo, chamam a atenção para os vínculos existentes entre os atores da sociedade civil e os representantes da sociedade política. A partir dessa constatação empírica, os autores salientam a importância de se investigar a representação política exercida por organizações civis.

Avaliando a propensão a participar dos diferentes atores da sociedade civil, Houtzager, Gurza Lavalle e Acharya argumentam que

“[...] como a capacidade de participar está condicionada pela história da construção dos atores, pelas suas relações com outros atores e pelo âmbito das instituições políticas no qual essas relações são negociadas” [...]. Conclui-se que “[...] as organizações civis com fortes vínculos com atores políticos são as mais propensas a participar”, pois “[...] as capacidades de ação das organizações civis e do Estado são produto de uma história interativa e contingente de mútua constituição” (2004, p. 260-261).

Os riscos associados às questões da representação e da relação entre atores sociais e sociedade política são ampliados pelo processo de institucionalização dos movimentos sociais, visível na ampliação do número de OSC e ONG. A institucionalização da participação social pode contribuir para reforçar a institucionalização das representações da sociedade civil, o que pode se refletir numa cristalização da participação social que de certa forma reflete a vida cíclica dos movimentos sociais, dotados de caráter “revolucionário” apenas em alguns contextos sócio-históricos específicos.

Várias investigações mostraram [...] que os movimentos sociais, em virtude de sua dinâmica inexoravelmente cíclica, só apresentam padrões alternativos de organização – se é que isso de fato acontece – em momentos passageiros de sua existência. Nas demais fases, reproduzem aqueles mesmos modelos hierárquicos e burocratizados de relacionamento que imperam na sociedade (COSTA, 2002, p. 77).

Essa observação de Sérgio Costa somada àquela de Evelina Dagnino sobre os vestígios de uma cultura política autoritária nas OSC devem servir como um alerta para as

investigações que se debruçam sobre as práticas político-sociais. Sem querer desmerecer a força contida nos momentos em que os movimentos sociais trazem algo de subversivo em relação à realidade cultural, política e social, devemos observar como, ao longo do tempo, tais processos tendem a gerar reflexos importantes que se manifestam de forma vigorosa quando se observa a institucionalização desses processos – algo inevitável, já que as práticas precisam se estender a todos os subsistemas da sociedade.

Como já apontava Putnam (2002), a formação da cultura política é um processo histórico e social lento. Talvez pudéssemos supor que ao longo do tempo esse processo se manifestaria através de ondas, que a longo prazo indicariam a tendência de se constituírem sociedades cada vez mais democráticas. No entanto, ainda faltam indícios para acreditarmos nessa hipótese, talvez determinista, tendo em vista seu caráter teleológico.

Finalmente, uma última questão importante na avaliação das práticas participativas de planejamento e gestão pública é uma espécie de aprofundamento das observações de Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2006) e de Houtzager, Gurza Lavalle e Acharya (2004) sobre as relações entre sociedade civil e sociedade política. Trata-se do peso que o Estado e as elites políticas vêm exercendo na animação e na condução dessas experiências participativas.

A forma como o Estado tem animado e dominado as experiências participativas suscita questionamentos acerca dessas práticas. De um lado, ao institucionalizar tais experiências, o Estado acaba assumindo o papel de “coordenador” dos processos, podendo controlar o processo participativo, definindo as regras da participação, a amplitude e a dinâmica do processo e mesmo a agenda das discussões.

De outro lado, ao se observar o perfil dos participantes, nota-se uma massiva presença de atores que representam a sociedade política e as instituições governamentais. Em alguns processos, a presença de cidadãos que possuem algum tipo de vínculo ou relação com as instituições governamentais é majoritária. Isso reforça aquelas observações críticas acerca da rígida separação entre Estado e Sociedade Civil, uma vez que alguns atores sociais são também representantes da sociedade política ou mantêm com ela relações estreitas que denotam a dificuldade de se estabelecer distinções rígidas entre os diversos atores e, ao mesmo tempo, a importância de se fazer tal distinção.

Como salienta Costa:

[e]stes desenvolvimentos empíricos apresentam [...] alguns desdobramentos políticos e teóricos a serem considerados. Eles trazem elementos para uma reflexão acerca dos limites de um “projeto” de democratização capitaneado

pelo Estado e centrado, unicamente, nas transformações das arenas institucionais (2002, p. 98).

É a partir desse amplo quadro teórico, que esta investigação se propõe a explorar as ambíguas searas do planejamento democrático, inserindo-se no debate a partir de uma perspectiva crítica do planejamento racionalista (e das mais recentes correntes mercadófilas ou neoliberais), buscando, na interface entre a teoria e a prática, contribuir criticamente no debate acerca do planejamento.

É indispensável a crítica radical tanto das filosofias da cidade quanto do urbanismo ideológico, e isto tanto no plano teórico como no plano prático. Essa crítica pode ser tomada por uma operação de salubridade pública. Entretanto, não pode ser realizada sem longas pesquisas, sem análises rigorosas, sem um estudo paciente dos textos e contextos (LEFEBVRE, 1991, p. 44).

Nesse sentido, esta investigação privilegia o planejamento enquanto teoria e prática política e social, afastando-se de formulações que concebem o planejamento exclusivamente a partir de suas dimensões técnico-científicas, para formular, na simbiose da prática e da teoria, uma crítica ao PUR.

Dentro, contudo, do que poderíamos chamar de “campo crítico”, esta investigação não pretende assumir, a priori, uma posição de defesa dessa ou daquela abordagem de planejamento. Ainda assim, nosso referencial teórico de partida são as propostas do chamado planejamento comunicativo ou deliberativo às quais se somam as propostas que conformam as práticas, sobretudo locais e de elaboração de PD, que se filiam ao que tem sido chamado, nos últimos anos, de planejamento participativo no Brasil, e que, na verdade, contempla muitas das proposições feitas por Healey (1998) relativas ao planejamento comunicativo.

Embora o Estado permaneça ocupando uma posição central no que diz respeito ao planejamento territorial – muitas vezes como “animador” das práticas de planejamento –, as práticas político-sociais de PUR, em contraposição ao que seriam as práticas técnico-políticas ou científicas de planejamento, com seus conteúdos ideológicos, trazem a perspectiva potencialmente transformadora da participação das pessoas nos processos decisórios – aquela participação que Lefebvre (2002) dizia nunca ter existido.

As práticas político-sociais de planejamento, nesse sentido, constituem ações e atividades relativas ao planejamento territorial, levadas a cabo por atores políticos e sociais, governamentais e não-governamentais, de atuação local ou supralocal. São práticas de

planejamento que envolvem, portanto, *atores sociais não-governamentais* no processo de planejamento, sugerindo a possibilidade desses atores, sejam cidadãos, sejam entidades da sociedade civil, contribuírem em todo esse processo e participarem da definição dos projetos de sociedade que perpassam o processo de planejamento. Tais práticas podem ser entendidas como um conjunto de ações e procedimentos que, levados a cabo por diferentes atores políticos e sociais (entendidos aqui no sentido mais amplo), procuram intervir no processo de produção do espaço, para acelerar o devir (LEFEBVRE, 2005).

As práticas político-sociais no atual contexto já não se dão exclusivamente no âmbito do sistema jurídico-administrativo, ocupado pelo Estado e pelas grandes corporações econômicas. Concretamente, podem ocorrer em espaços públicos ocupados pelo poder constituído, especialmente nas câmaras municipais, ou até mesmo na sede de empresas ou de entidades de classe, mas não podem se circunscrever a essa esfera, pois a proposta das práticas político-sociais procura incorporar agora a participação dos diversos atores sociais na construção de projetos que se pretendem democráticos.

Desse modo, o que pode haver de novo nessas práticas é o fato de não serem do domínio exclusivo do sistema econômico-administrativo, embora sejam, na maioria dos casos, promovidas pelo Estado, em suas diferentes esferas, e se traduzam, também em sua maioria, em algum aparato jurídico-institucional.

Porém, ainda permanecem algumas questões: está ocorrendo mesmo esse deslocamento do planejamento da esfera estatal, da ordem jurídico-administrativa para a esfera pública, onde Estado e atores sociais não-governamentais interagiriam na elaboração e na implementação de planos e projetos de lugares e regiões? Há um novo Estado emergindo ou sendo construído nessa nova configuração de ação pública? Podemos afirmar, com segurança, que se está construindo um novo Estado – o que Santos (2006) qualifica como o Estado do Novíssimo Movimento Social – e, se sim, como esse “ator” se comporta nos processos de planejamento?

Por outro lado, contudo, tais práticas também não são *exclusivamente* do domínio do cotidiano, do mundo da vida. É necessário fazer com que as pessoas se mobilizem e se sensibilizem para participarem dessas práticas político-sociais, ainda que tais práticas ocorram concretamente em espaços públicos utilizados quotidianamente pela população: escolas públicas e ginásios, clubes de serviços e igrejas que servem de palco, de arena para as práticas político-sociais de planejamento territorial.

Se adotamos a representação proposta por Habermas (2003a, b), que apresenta, de um lado, o sistema econômico-administrativo, ocupado pelo Estado e por seu sistema jurídico-administrativo e pelas corporações econômicas, e, no outro pólo, o mundo da vida, onde estão as pessoas em sua vida cotidiana, as práticas político-sociais de planejamento territorial se dariam numa instância mediadora, onde se daria o encontro entre agentes públicos e atores políticos e sociais e onde se construiria a agenda política resultante desse encontro, gerando normas e regras a serem obedecidas e cumpridas por toda a sociedade.

Nas práticas de PUR contemporâneas, a utilização dos recursos metodológicos que pretendem favorecer a participação social, estimulam a participação das pessoas nesses processos de planejamento? Como e por quê? Ao final, quem participa desses processos? Quais são, concretamente, os atores sociais que estão, por hipótese, atuando nessa esfera não-governamental em práticas de planejamento? Até que ponto a participação de tais atores é uma conquista democrática e quais relações dialéticas se estabelecem entre participação e representação, estaríamos diante de uma participação legítima?

Poderá a vida urbana recuperar e intensificar as capacidades de integração e de participação da cidade, quase inteiramente desaparecidas, e que não podem ser estimuladas nem pela via autoritária, nem por prescrição administrativa, nem por intervenção de especialistas? Desta forma se formula o problema teoricamente fundamental (LEFEBVRE, 1991, p. 101).

As práticas político-sociais em questão são práticas de planejamento territorial, elas se dão no espaço e contribuem para a sua produção. As práticas político-sociais de planejamento territorial são compreendidas, portanto, como elementos potencialmente ativos na produção social do espaço, seja por meio da execução de políticas territoriais, que podem intervir diretamente na produção do espaço, seja por meio da regulação do uso e da ocupação do solo.

Entendendo que o planejamento contribui para a configuração de práticas sociais e de práticas espaciais, segundo formulações de Lefebvre (2005), o que nos informam as práticas que estão sendo experimentadas no Brasil de hoje? No caso específico dos planos diretores – PD, principal instrumento normativo da política urbana brasileira, sua utilização está contribuindo para resgatar a cidade como valor de uso, como espaço de sociabilidade, promovendo integração e democratizando a cidade enquanto obra? É possível identificar e caracterizar os limites do PUR democrático?

Esse conjunto de questões traduz a problemática dessa investigação, podendo ser reformulado, ainda, da seguinte maneira: considerando o capitalismo, suas estruturas, forças e dinâmicas, as tensões existentes entre os atores/agentes políticos, econômicos e sociais, o

planejamento territorial pode se constituir em elemento transformador da realidade social ou se trata de um campo de produção de reformas, cujo objetivo se remete à administração de conflitos sociais e, sobretudo, urbanos – no quadro das tensões que Lefebvre (2002) identifica entre a industrialização e a urbanização? Ou se trata ainda, como indicam os trabalhos acerca do planejamento estratégico de cidades, de um instrumento político-gerencial voltado para favorecer setores econômicos no processo de produção do espaço, enquanto se defende a produção de consensos e a negação dos conflitos sociais? Até que ponto as abordagens e práticas de PUR de inspiração participativa conseguiram superar as críticas que se fazem ao PUR e que seus próprios ideólogos fazem ao planejamento, especialmente ao planejamento produzido pelo pensamento único? (VAINER, 2000a, b; COPAMS, 2005).

Essa questão preliminar é da maior importância, já que muitos profissionais, e neles me incluo, atuam nessas práticas de planejamento territorial, movidos muitas vezes pelo impulso de contribuir para transformar (ou, o que já não é pouco, melhorar) as condições de vida das populações que ali se encontram, que ali vivem, habitam, trabalham, amam. O exercício de refletir sobre práticas concretas de planejamento, supõe-se, deverá permitir um conhecimento maior acerca das possibilidades e das limitações dessa atuação. Ao final, trata-se da difícil confrontação com as condições concretas de produção e reprodução social, na qual estamos todos inseridos, que nos leva invariavelmente a um certo desencantamento do mundo e de nós mesmos, mas que talvez permita gerar novas formas de atuação, com outros encantos, talvez.

Mas, considerando o planejamento a partir de seu potencial contra-hegemônico, que se pode fazer concreto através da produção (social) do espaço social, formas de planejamento que contemplem a participação dos atores sociais nesse processo produzem resultados melhores, ou seja, resultam em propostas mais consistentes, em contra-planos e contra-projetos de sociedade?

Trata-se, aqui, de uma questão que se remete à primeira, na medida em que o planejamento participativo e democrático aparece como solução face os desvios do planejamento tecnocrático e compreensivo. A hipótese aqui é que a incorporação dos atores sociais e comunitários no processo de planejamento contribuiria para que as práticas de planejamento territorial fossem democráticas e gerassem produtos que refletissem e atendessem, de forma mais fiel, os anseios, desejos e expectativas sociais e comunitárias, seus projetos de sociedade.

Essas práticas político-sociais de planejamento territorial seriam, portanto, portadoras de algo novo e capazes de fazer frente às contradições inerentes à dinâmica social capitalista? Quais relações se estabelecem entre os atores sociais e políticos e como as pessoas e entidades se inserem nessas práticas? Em que medida elas conseguem superar as tensões entre a teoria e prática e entre as dimensões técnica e política do processo de planejamento? Como se manifestam nos processos de planejamento as contradições do espaço abstrato e do espaço político absoluto e quais as possibilidades de se construir projetos sociais alternativos?

Capítulo 3

Unidade e diversidade ou o contexto do planejamento territorial no Brasil

Não há, nunca houve, aqui um povo livre, regendo seu destino na busca de sua própria prosperidade. O que houve e o que há é uma massa de trabalhadores explorada, humilhada e ofendida por uma minoria dominante, espantosamente eficaz na formulação e manutenção de seu próprio projeto de prosperidade, sempre pronta a esmagar qualquer ameaça de reforma da ordem social vigente.

Darcy Ribeiro, *O povo brasileiro*.

Até agora, as formulações, posicionamentos e questões apresentadas neste estudo apresentaram teorias e conceitos empregados na construção de uma crítica sobre o planejamento territorial.

Considerando as experiências que serão reportadas posteriormente, cuja análise se apóia naquela construção crítica, faz-se necessário fazer aqui uma discussão sobre o contexto social, político e histórico do Brasil e sobre a trajetória do planejamento territorial no país, entendendo que o conhecimento do processo de formação do Estado brasileiro permite uma melhor compreensão dessa trajetória.

O pressuposto básico aqui defendido é de que certos traços do Estado brasileiro atual remetem-se a projetos, decisões e encaminhamentos ocorridos ao longo da história do país, os quais não deixam de se refletir no Planejamento Urbano e Regional – PUR.

Como corolário de um conjunto muito particular de opções políticas e estratégicas, o Brasil – Estado e nação – constituiu-se como um país demóforo, ou seja, fundado no medo que as elites têm do “povo” e na dificuldade desses brasileiros assumirem-se como parte desse povo, e cujo legado e desafio é encarar e superar as marcas deixadas pela escravidão, pelo abandono e marginalização de regiões e populações e pela profunda segregação social, problemas que são incontornáveis para o planejamento territorial no Brasil.

3.1. A formação do Estado e da nação brasileiros: uma velha questão

Do debate da historiografia brasileira acerca da formação do Estado e da nação brasileiros emergem elementos que nesta sessão introdutória serão utilizados para auxiliar na busca por chaves interpretativas do contexto social, político e institucional no qual se dá a trajetória do planejamento territorial no Brasil.

A estruturação de um Estado nacional de dimensões continentais como o Brasil é a história de uma construção política sofisticada e, ao mesmo tempo, violenta, que impôs a unidade nacional a um território cuja tônica era (e continua sendo) a diversidade.

José Murilo de Carvalho, ao analisar o período colonial brasileiro, destaca alguns aspectos importantes para compreender a história do país:

Portugal empenhou-se em uma tarefa de descoberta, conquista e colonização que de muito ultrapassava seus recursos econômicos e humanos. Algumas consequências para o Brasil deste fato fundamental foram a fraqueza do governo colonial, a necessidade de dividir as capitanias para governar, e de depender do poder privado local para administrar a Colônia (1998, p. 233).

O reduzido tamanho da metrópole portuguesa e de sua população contrastava com a extensão do território “descoberto”, ampliando o caráter de desafio da tarefa de colonização e exploração, e demandando a forte participação do poder privado no negócio colonial. Num certo sentido, a experiência da privatização no país pode ser considerada secular.

A presença metropolitana no Brasil era fraca, tendo se intensificado apenas no tempo-espaço da exploração mineral no século XVIII. E as relações entre as diversas regiões do país eram poucas e limitadas (CARVALHO, 1998, 2001).

Talvez em decorrência das próprias limitações de recursos da coroa portuguesa, sua empresa colonial não estimulava e não pretendia estimular o desenvolvimento de uma “civilização brasileira”, o que pode justificar o fato das províncias “privatizadas” terem relação direta com a metrópole, sobretudo em termos comerciais. Como observa Caio Prado Júnior na *Formação do Brasil Contemporâneo*: “[o] Brasil não constitui para os efeitos da administração metropolitana, uma unidade. O que havia nesta banda do oceano, aos olhos dela, eram várias colônias ou províncias [...]” (2000, p. 1393). Ou seja, diferentes porções do território que poderiam oferecer diferentes possibilidades de exploração e de retorno para a metrópole e para os investidores privados.

Nessa perspectiva de lidar com as porções do território de forma a acentuar as relações diretas com a metrópole, Portugal não investiu na estruturação de canais de comunicação e integração territorial no país. De tais fatores, nos quais se incluem a extensão territorial do país e seus atributos naturais, “[...] vão resultar comunicações difíceis e morosas que imprimem às relações da colônia um ritmo lento e retardado; e que terá tido com toda segurança uma boa dose de responsabilidade neste tom geral de vida frouxa que caracteriza o país” (PRADO JÚNIOR, 2000, p. 1332).

Apesar da unidade lingüística, o período colonial produziu um território fragmentado, no qual suas diversas porções experimentaram, quando inseridas na dinâmica da exploração colonial, períodos de prosperidade e de ruína, enquanto extensas regiões permaneceram abandonadas ou mantidas disponíveis para eventuais possibilidades de exploração.

Essa história de prosperidade (concentrada) e de ruína (compartilhada) marca a formação do país desde o período colonial e qualifica a forma como se desenvolve a sociedade brasileira, onde alguns elementos são reveladores das ambigüidades da formação sociocultural do país, processo permeado por etnocídio, por genocídio e por uma miscigenação – também com uma face violenta – que resultaram numa civilização de cara própria, em busca de sentido, como nos ensina Darcy Ribeiro (1995).²⁷

Oscilando entre uma inserção desfavorável nas relações sociais de produção no âmbito do negócio colonial ou situando-se no contexto das formas sociais inorgânicas indicadas por Prado Júnior (2000), a população que ocupava o território da colônia era heterogênea e foi sendo transformada, ao longo dos anos, em função dos interesses metropolitanos – o genocídio dos povos tribais e a introdução dos escravos africanos trazidos para o país e que irão constituir cerca de 1/3 da sociedade brasileira (RIBEIRO, 1995; CARVALHO, 1998).

É essa “massa popular”, nas palavras de Prado Júnior, “que vive mais ou menos à margem da ordem social: [onde a tônica é] a carência de ocupações normais e estáveis capazes de absorver, fixar e dar uma base segura de vida à grande maioria da população livre da colônia” (2000, p. 1376). São essas pessoas que ocuparão nossas vilas e cidades e construirão o que Ribeiro chama de “civilização urbana”, “incomparavelmente mais pujante e mais brilhante do que aquilo que se verifica na América do Norte” (1995, p. 451).

Na vida provincial e local, como parte de uma estratégia da metrópole “para induzir o povoamento, com a disciplina dos moradores” (ARAÚJO, 2007, p. 83), tinha-se a presença e o funcionamento dos governos locais e de seus conselhos que funcionavam, contudo, de forma variável e adaptada às condições locais. Como salienta Prado Júnior, deve-se ressaltar

[...] que a administração colonial nada ou muito pouco apresenta daquela uniformidade e simetria que estamos hoje habituados a ver nas administrações contemporâneas. [...] Não existem, ou existem muito poucas normas gerais que no direito público da monarquia portuguesa regulassem de uma forma completa e definitiva, à feição moderna, atribuições e competência, a estrutura da administração e de seus vários departamentos (2000, p. 1389-1390).

²⁷ São obras de referência para a compreensão da formação social do país, entre outras, *O abolicionismo* de Joaquim NABUCO (2000), *Populações meridionais* de Oliveira VIANA (2000), a trilogia *Casa-grande & senzala*, *Sobrados e mucambos* e *Ordem e progresso*, de Gilberto FREYRE (2000a, b, c), *Raízes do Brasil* de Sérgio Buarque de HOLANDA (2000), *Formação do Brasil contemporâneo* de Caio PRADO JÚNIOR (2000) e *O povo brasileiro* de Darcy RIBEIRO (1995). Mais recentemente, merece destaque a obra organizada por István JANCSÓ, *Brasil: formação do Estado e da nação* (2003). Em relação à questão da miscigenação, a obra de Gilberto Freyre será reveladora das relações mantidas entre escravos e brancos, enquanto a obra de Darcy Ribeiro fornece um amplo panorama do processo de formação do povo brasileiro.

Ainda que sob as determinações legais das Ordenações, que estabeleciam as condições de gestão da vida na colônia, a ausência mais ostensiva da metrópole e a falta de uma maior unidade ou integração das províncias, vilas e cidades produziam realidades provinciais e locais distintas, ainda que alguns traços da administração pública apresentassem características similares, como é o caso das finanças públicas:

O manejo delas não é de melhor qualidade. Nunca se viveu, em todas as capitanias, cidades e vilas de cujas finanças temos notícias, senão em regime permanente de *deficit*. E um *deficit* “desorganizado”, se podemos sem pleonasma acrescentar este qualificativo para caracterizar o sistema financeiro da colônia, onde a falta de rendimentos para cobrir as despesas se resolvia sumariamente com o calote, não se pagando, nem com boas intenções, os credores que não fossem protegidos das autoridades (PRADO JÚNIOR, 2000, p. 1423).

Sem um governo central forte, a vida nas diversas porções do território da colônia inscrevia-se nos contextos locais e regionais das províncias e de suas vilas – com suas relações sociais e políticas próprias. Conforme salienta Jancsó (2003), o sentimento de nação referia-se, via de regra, à Portugal. Quando surgem sentimentos patrióticos locais, eles se referiam às províncias. Segundo Carvalho, “[a] colônia portuguesa estava preparada para o mesmo destino da colônia espanhola: fragmentar-se em vários países distintos” (2001, p. 76).

Nas diversas províncias e vilas, pouco conectadas entre si, foram se construindo sociedades locais/regionais de perfis diversos, cuja dinâmica variava em função da forma como cada porção do território se inseria nos negócios metropolitanos. Daí que em certas épocas e lugares, viu-se a estruturação de formas mais orgânicas de sociedade, enquanto em outros contextos emergiam “formas inorgânicas da sociedade colonial brasileira” (PRADO JÚNIOR, 2000).

Na província de Minas Gerais, por exemplo, “a intensidade do processo de ocupação do território durante o século XVIII propiciou não apenas o desenvolvimento de uma ampla rede de núcleos urbanos, mas também formas de sociabilidade e cultura intimamente associadas à experiência cidadina” (ARAÚJO, 2007, p. 84).

No entanto, em decorrência da forma como se deram as atividades de exploração econômica no país, não se viu aqui a conformação de uma sociedade orgânica estável. O que se deu foi “esta evolução por arrancos, por ciclos em que se alternam, no tempo e no espaço, prosperidade e ruína, e que resume a história econômica do Brasil-colônia” (PRADO JÚNIOR, 2000, p. 1377).

A fraca presença metropolitana, a fragmentação do território nacional e a constituição de poderes locais “privados” serão alguns traços marcantes da administração colonial e da presença do Estado no dia-a-dia da colônia.

Sérgio Buarque de Holanda (2000) identifica, no processo de formação da sociedade brasileira, um certo individualismo relutante em face da lei e do Estado e, simultaneamente, na figura do “homem cordial”, um desagrado pelas relações impessoais (típicas, teoricamente, do Estado) que serão plasmadas pelo padrão pessoal e afetivo com que se produz o Estado (personalista, privatista) no Brasil desde os tempos coloniais.

Assim, a sociedade brasileira em formação expressaria valores como individualismo e privatismo, produzindo uma separação ambivalente entre o espaço público e o espaço privado, seja no sentido de que os interesses privados encarnavam as instituições locais do Estado, seja porque as relações pessoais/“cordiais” permeavam o espaço público – que de resto encontrava uma certa relutância no que diz respeito à obediência às leis (e a hierarquias) –, numa sociedade heterogênea e marcada por uma forte exclusão social, sem a presença de um Estado central.

Esses aspectos sociais, econômicos e político-institucionais do Brasil-colônia aqui brevemente sistematizados é que caracterizarão o país na virada do século XIX, constituindo o contexto no qual se dará a independência, em 1822.

A conformação do que podemos chamar de um *espaço político absoluto*²⁸ no país só viria a se dar – de forma autônoma – com o advento da independência. Como resultante de um processo instaurado pela própria vinda da Família Real para o país em 1808, o então Reino Unido a Portugal e Algarves torna-se um país independente, iniciando o que viria a ser um longo processo de construção de um Estado e de uma nação.

Para além das explicações referentes às relações econômicas e políticas internacionais e à subordinação do país emergente à Inglaterra, o que alguns historiadores observam no caso da independência brasileira é o fato dela ter sido construída “de cima para baixo”, tendo mobilizado desde o primeiro momento uma elite – que não se podia ainda, de forma rigorosa, ser chamada de elite nacional –, para dar conta dos desafios e questões que se colocavam: como construir um Estado que dê conta dessa extensão territorial, dessa diversidade geográfica e cultural, com uma frágil integração regional/nacional e, sobretudo, com um povo

²⁸ Conceito utilizado por LEFEBVRE (2005) para se referir ao Estado em geral, empregado aqui em um contexto sócio-político particular.

ainda não *concebido e percebido* como “brasileiro”, do qual cerca de um terço eram escravos? “Como transformar esta construção política em nação? Como fazer uma população dispersa, mal unida por lealdades locais e provinciais, sentir-se parte de uma comunidade política chamada Brasil?” (CARVALHO, 1998, p. 237).

É curioso notar-se que os movimentos aparentemente reformadores, no Brasil, partiram quase sempre de cima para baixo: foram de inspiração intelectual, se assim se pode dizer, tanto quanto sentimental. Nossa independência, as conquistas liberais que fizemos durante o decurso de nossa evolução política vieram quase de surpresa; a grande massa do povo recebeu-as com displicência, ou hostilidade (HOLANDA, 2000, p. 1062).

Cumprе ressaltar que a historiografia recente vem revisando a “idéia correntemente aceita de o *Estado brasileiro* ser demiurgo da *nação*”, como observa Jancsó, havendo um deslocamento do “eixo da perquirição para a esfera das tensões contradições e conflitos que perpassavam a simultânea moldagem de ambos” (2003, p. 15).

Nesse sentido, a simplificação implícita na noção de uma construção “de cima para baixo” dá lugar ao reconhecimento do processo, ainda que confuso e lento, de construção da nação, formada pelos diversos segmentos sociais que aqui viviam, inseridos, em alguns casos, em sociedades que propiciavam uma autêntica experiência cidadina.

Algumas questões foram centrais no debate em torno do que podemos chamar de projeto de construção do Estado e da nação brasileiros. De um lado, temos as discussões em torno do regime político e das alternativas de estruturação político-administrativa do país. De outro lado, no que diz respeito à construção da nação, emerge a questão da escravidão e da incorporação da população em tais projetos.

Desde a independência e ao longo do processo de constituição do Estado brasileiro como ordem jurídica nacional²⁹, as discussões em torno da organização político-administrativa e da questão federativa sempre estiveram, de forma latente ou explícita, na agenda político-jurídica do país. As peças constitucionais brasileiras, desde a Constituição Imperial de 1824, refletem as tensões entre a manutenção da unidade nacional, a conciliação dos interesses regionais, a diversidade sociocultural e as desigualdades socioespaciais.

No debate imperial em torno da centralização e da descentralização do poder, a primeira era entendida como necessária para manutenção da unidade e da ordem e para se evitar o que o Visconde de Uruguai qualificava como violência e arbítrio dos mandões locais;

²⁹ O conceito de Estado como ordem jurídica nacional encontra-se em KELSEN, 2005.

a segunda, por sua parte, refletia a influência local do ideário liberal-federalista inspirado na Constituição Norte-Americana, tendo em Tavares Bastos o seu expoente.³⁰

A discussão em torno do eixo centralização-descentralização foi uma das mais importantes, se não a mais relevante, de todo o período imperial e sua “solução”, por meio da unidade nacional, só foi obtida a custa de lutas e guerras civis, o que confere alguma subsídio para as teses relativas ao papel da violência na constituição do Estado moderno, como visto anteriormente (Harvey, 2005; Lefebvre, 2005).

Ao longo do processo de formação do Estado brasileiro, os conflitos entre as diversas elites regionais e os vários segmentos sociais das diferentes regiões do país refletiram uma disputa por projetos sociais e políticos alternativos e também a disputa pelo controle dos mercados locais, regionais e nacional. Como salienta Harvey, “sob o capitalismo, o impulso para a formação e dissolução do Estado precisa ser entendido no contexto da criação de forças desencadeadoras da formação e dissolução das alianças regionais de classes” (2005, p. 152).³¹

A adoção da monarquia como regime político deve ser entendida nesse contexto. Carvalho salienta que a “a solução monárquica não foi usurpação da soberania nacional, como argumentariam mais tarde os republicanos. Ela foi uma opção consciente da elite brasileira da época, à qual não faltou apoio popular” (1998, p. 162). Havendo se decidido pela monarquia, a questão era então a definição do tipo de monarquia que seria implantada no país.

Não havia dúvida na elite de que o regime devia ser constitucional, mas como organizar um governo nacional onde ele nunca existira? Como manter juntas as províncias que antes se vinculavam principalmente à Corte portuguesa? O ideal de unidade da elite esbarrava na realidade da ausência de uma tradição de governo central na colônia e na ausência de fortes laços de união, econômicos ou políticos, entre as antigas capitanias (CARVALHO, 1998, p. 162-163).

Num país ainda territorialmente pouco integrado e com “vários sintomas da ausência de um sentido de identidade nacional” (CARVALHO, 1998, p. 235), foram as elites, especialmente aquelas sediadas no “centro” do país, que decidiram pelo regime monárquico e

³⁰ A polêmica centralização-descentralização no Império encontra-se em FERREIRA (1999) e CARVALHO (1998). A influência do ideário norte-americano tem sua maior expressão em “A democracia na América” de Alexis de TOCQUEVILLE (1977).

³¹ Diversos autores, como COSTA (1988), identificam o período pós-1831, quando, em decorrência das pressões de diversos setores sociais, ocorre a abdicação de D. Pedro I, iniciando-se o período da Regência, como sendo o de maior convulsão social e política da história brasileira. Entre 1831 e 1848, diversos movimentos provinciais expressivos ocorrem no país, refletindo os conflitos entre um governo central que buscava reprimir e “enquadrar” os governos provinciais e as lideranças regionais que ou defendiam a autonomia e os interesses de seus grupos locais e regionais ou que possuíam outros projetos políticos, sociais e econômicos para o país.

pela manutenção da unidade nacional. Também foram as elites que avaliaram como ainda inoportuna a ocasião para a abolição da escravidão.

O que reter desse processo inicial de constituição do Brasil – Estado e nação? Tratou-se de um processo comandado por uma elite nacional que estabeleceu como um dos principais objetivos a construção de um Estado que mantivesse a unidade nacional e a ordem social escravista, o que implicou – inclusive para a conformação dessa elite nacional – na construção processual de arranjos políticos regionais que permitissem manter essa unidade e essa ordem.

A revolta liberal de 1842 em São Paulo e Minas Gerais contra o *Regresso* em nenhum momento colocou em questão o regime político. Quando os rebeldes foram anistiados e voltaram ao governo em 1844, a monarquia demonstrou a capacidade de cumprir outro papel central: servir de árbitro nos conflitos entre facções da elite. Manter a ordem social, inclusive a escravidão, manter a unidade do País, arbitrar os conflitos da elite, eis um conjunto de vantagens ao qual valia a pena sacrificar as demandas federalistas (CARVALHO, 1998, p. 168).³²

Estudos recentes, especialmente Martins (2007), têm demonstrado como, apesar da extensão territorial brasileira, foram se constituindo redes de elites regionais – inclusive através de relações sociais de parentesco e casamento –, cujos membros participaram ativamente da vida política nacional, como demonstra sua atuação no Conselho de Estado no período do Império, o que sugere uma certa capacidade de organização e articulação à qual pode se creditar parte do sucesso do projeto de construção do Estado brasileiro, contrariando o que sugeriam os depoimentos de alguns viajantes que aqui estiveram antes da independência.

Se a construção do Estado foi de certa forma priorizada, sendo claro o objetivo de construir a unidade nacional, com os debates em torno da centralização e da questão federativa tendo sido a tônica dessa discussão, a construção da nação teve menor êxito, seja por causa da permanência da escravidão, seja porque se temeu os efeitos para o Estado de uma eventual ampliação da participação social nesse projeto.

A construção de uma identidade nacional, necessária para levar adiante a construção da nação, submeteu-se, de certa forma, aos objetivos iniciais de construção do Estado e restringiu-se à própria elite: “[a] preocupação da elite imperial com o problema da identidade nacional resumiu-se em tentar socializar e convencer setores divergentes da própria elite. Foi

³² A revolta de 1842 decorreu da Lei de Interpretação do Ato Adicional de 1834. O Ato Adicional de 1834 havia criado as Assembléias Legislativas provinciais e definiu a eleição direta com voto censitário como o mecanismo de escolha de seus membros - ver essa legislação em NOGUEIRA (2001). Com a Lei de Interpretação, deu-se uma excessiva centralização política e administrativa do Império, gerando diversas reações regionais. A centralização fez crescer o movimento federalista e, em 1870, o Partido Republicano publica o *Manifesto de Itu*, onde se critica o centralismo imperial e se defende o princípio federativo.

no campo das instituições de elite que se fizeram os maiores esforços” (CARVALHO, 1998, p. 241).

Nesse sentido, pouco foi feito no sentido de transformar o monarquismo em nacionalismo, vinculando a figura do monarca à de chefe da nação. Os símbolos cívicos clássicos não foram cultivados e, ao contrário do cuidado que se tinha com o ensino superior – formador da elite –, não havia um projeto pedagógico de educação cívica para o ensino primário: “a educação primária também não foi utilizada como instrumento eficaz de socialização política” (CARVALHO, 1998, p. 240).

O projeto imperial, portanto, centrou-se na criação e consolidação do Estado brasileiro. Segundo Carvalho, “somente em 1850 pode-se dizer que estava consolidado o processo de criação de um estado nacional, centralizador e monárquico. Das unidades interligadas construíra-se um País. Mas não se construíra ainda uma nação” (1998, p. 236).

O Brasil apresentava a face externa de um país organizado em modelos europeus, com uma monarquia constitucional, um rei jovem e culto, um congresso eleito, partidos políticos, códigos legais avançados, um judiciário organizado nacionalmente. A face interna estava longe de corresponder a essa imagem externa. A nação brasileira ainda era uma ficção (CARVALHO, 1998, p. 237).

Nesse processo, os atributos naturais do país e a sua extensão territorial emergem como suas principais qualidades. Contudo, refletindo um projeto de nação longe de estar desenhado e efetivado, observa-se que “[s]e havia consenso em exaltar a natureza, o tamanho do território e sua diversidade, o mesmo não se dava em relação à população” (CARVALHO, 1998, p. 245).

A construção do Estado brasileiro, portanto, consistiu num projeto das elites brasileiras que priorizou a unidade nacional e a acomodação dos conflitos regionais e locais, para o qual a própria monarquia viria contribuir.

O povo brasileiro não estava plenamente incluído nesse projeto e a restrição dos direitos políticos nos anos finais do Império viria confirmar a fragilidade da cidadania política e social no Brasil, enquanto, por outro lado, o discurso liberal presente desde o período do Império mostrava-se, na prática, ambivalente.³³

³³ “A lei eleitoral de 1881, que introduzia o voto direto em um turno, sob pretexto de moralizar as eleições, reduziu drasticamente a participação eleitoral. Ao exigir dos eleitores saber ler e escrever, reduziu o eleitorado, que era de 10% da população, a menos de 1% numa população de cerca de 14 milhões” (CARVALHO, 1998, p. 92).

Na verdade, a ideologia impessoal do liberalismo democrático jamais se naturalizou entre nós. Só assimilamos efetivamente esses princípios até onde coincidiram com a negação pura e simples de uma autoridade incômoda, confirmando nosso instintivo horror às hierarquias e permitindo tratar com familiaridade os governantes. A democracia no Brasil foi sempre um lamentável mal-entendido. Uma aristocracia rural e semi-feudal importou-a e tratou de acomodá-la, onde fosse possível, aos seus direitos ou privilégios [...]. E assim puderam incorporar à situação tradicional, ao menos como fachada ou decoração externa, alguns lemas que pareciam os mais acertados para a época e eram exaltados nos livros e discursos (HOLANDA, 2000, p. 1062).

A questão da escravidão, nesse sentido, demonstra os limites do projeto liberal de constituição do Estado brasileiro, assim como o fim dela irá revelar – pela ausência de qualquer política de inclusão social dos libertos – a falta de um projeto de nação.

[O] uso das idéias liberais soava um tanto no vazio. Não havia por trás de seus arautos movimento social que fosse portador autêntico delas. E não havia pela simples razão de que não havia tal movimento no País. Os abolicionistas viam o problema do ponto de vista da nação, que incluía sem dúvida interesses variados, inclusive os dos proprietários. Seu apelo ao Estado para solucionar a questão se respondia à percepção de que assim se apressaria o processo, também tinha o sentido de não perturbar radicalmente a fábrica da sociedade. Daí também que, consumada a abolição, nada foi feito em benefício dos ex-escravos. O progresso do indivíduo era secundário. Os poucos que quiseram ir mais longe ou se calaram ou foram calados pelo rolo compressor da República que foi entre nós o reino da *res privata* (CARVALHO, 1998, p. 62-63).

Daí que mesmo com o fim do Império, “o problema social da escravidão, o problema da incorporação dos ex-escravos à vida nacional e, mais ainda, a própria identidade da nação, não foi resolvido e mal começava a ser enfrentado” (CARVALHO, 1998, p. 92).

Apesar da abolição da escravidão, a sociedade caracterizava-se por desigualdades profundas e pela concentração do poder. Nestas circunstâncias, o liberalismo adquiria um caráter de consagração da desigualdade, de sanção da lei do mais forte. Acoplado ao presidencialismo, o darwinismo republicano tinha em mãos os instrumentos ideológicos e políticos para estabelecer um regime profundamente autoritário (CARVALHO, 1998, p. 93).

Observa-se que alguns traços da estrutura administrativa colonial permaneceram ativos durante o Império e durante a República Velha, as soluções liberais e federalistas acabaram sendo adaptadas às condições e aos interesses da elite brasileira. “Convinha-lhes a definição individualista do pacto social. Ela evitava o apelo à ampla participação popular tanto na implantação como no governo da república” (CARVALHO, 1998, p. 93).

Com a exceção dos poucos radicais, os vários grupos que buscavam em modelos republicanos uma saída para a monarquia acabavam dando ênfase ao Estado, mesmo os que partiam de premissas liberais. Levava a isto, em

parte, a longa tradição estatista do País, herança portuguesa reforçada pela elite imperial. [...] Bacharéis desempregados, militares insatisfeitos com os baixos salários e com minguados orçamentos, operários do Estado em busca de uma legislação social, migrantes urbanos em busca de emprego, todos acabavam olhando para o Estado como porto de salvação. A inserção de todos eles na política se dava mais pela porta do Estado do que pela afirmação dos direitos do cidadão. Era uma inserção que se chamaria com maior precisão de estadania (CARVALHO, 1998, p. 96-97).

De um lado, um Estado centralizador e autoritário, sustentado por um amplo arranjo de elites e que excluía o povo das possibilidades de participação social. Em outras palavras, um Estado (elitista e personalista) que negava os direitos de cidadania e que ainda engatinhava no reconhecimento dos direitos políticos. De outro lado, a configuração de uma estratégia de relações entre o público e o privado, marcada pelo personalismo, pelo clientelismo e pelo mandonismo.

Este será o país dos anos iniciais da República. Se o Império serviu para consolidar o Estado brasileiro, muito ainda havia por ser feito em termos da constituição da nação. Contudo, ao contrário de levar adiante um projeto de modernização que também fosse de modernização política, de democratização, o que se viu foi a estruturação de um novo sistema de relações entre os poderes central e locais – o coronelismo, entendido como “um sistema político nacional, baseado em barganhas entre o governo e os coronéis” (CARVALHO, 1998, p. 132) –, que vem se somar ao mandonismo e ao clientelismo, características presentes, ainda que de formas variáveis, em toda a história política do país – e que ainda pode ser encontrado em algumas cidades e regiões brasileiras.

A República foi proclamada sem um movimento nacional, sem participação popular. Mas os conflitos que se seguiram à sua proclamação e à necessidade de afirmar-se como nova forma de governo em oposição à monarquia contribuíram para renovar o debate em torno do problema nacional (CARVALHO, 1998, p. 249).

Para Zimmermann (2005), a república, no Brasil, é filha do federalismo. Foi a resistência da monarquia à federação que fez crescer o movimento republicano, dando-lhe corpo e consistência, como ilustra o depoimento de Rui Barbosa: “Eu era federalista antes de ser republicano. Não me fiz republicano senão quando a evidência irrefragável dos acontecimentos me convenceu de que a monarquia se incrustara irredutivelmente na resistência à federação” (BRASIL, 1890, p. 3).

Rui Barbosa foi responsável pelo decreto oficial que instituiu a República Federativa dos Estados Unidos do Brasil, cujo conteúdo abertamente descentralizador declarava a soberania de seus novos Estados-membros.³⁴

No período republicano, a história brasileira pode ser percebida a partir do movimento pendular entre centralização e descentralização. Para Zimmermann (2005, p. 300), a despeito do começo inspirado pelo ideal liberal-federalista, “a história republicana tornou-se a história da centralização autoritária e da instabilidade política, dos golpes de Estado; de graves e constantes agressões ao ideal federalista”. Esse autor afirma ainda que “é deveras desalentador que a qualidade técnico-jurídica da primeira Constituição Republicana tenha sucumbido ao que nós apenas chamaríamos de *fatores reais de poder*” (2005, p. 303, grifo nosso).

Para autores como Costa (1988) e Castro (2005), a história republicana marca a transformação do Estado brasileiro em Estado capitalista, promovendo modernização, sem democratização, e aprofundando ainda mais a centralização, a despeito do movimento federalista e descentralizador que culminou com a Proclamação da República: “[I]a période républicaine, sous la Constitution de 1891, aurait été considérée le moment favorable à la reconnaissance du phénomène régional en vertu de la décentralisation politique qui est venue avec la fédération. Or, cette aspiration ne s’est pas véritablement concrétisée” (CASTRO, 2005, p. 115-116).

Na República Velha, os avanços no campo político serão limitados. O que se observa, além da pactuação de novos arranjos regionais (o coronelismo) e do fortalecimento da esfera estadual de poder, é a orientação política positivista, centrada no lema de “ordem e progresso”.

O ideal de progresso, marca da elite política brasileira desde os tempos pombalinos, adquire dimensão histórica concreta na versão evolucionista de Spencer e, sobretudo, de Comte. O progresso, diz-se, avança por fases historicamente definidas. [...] A nova versão da idéia de progresso dá ainda maior ênfase à ciência e à técnica como fatores de transformação social (CARVALHO, 1998, p. 108-109).

Nessa linha de conciliação de ordem e progresso, aprofunda-se a modernização da sociedade brasileira. É nesse contexto que se dá a primeira grande intervenção urbanística na

³⁴ Tal interpretação fez com que algumas Constituições Estaduais, como as de Santa Catarina, do Rio Grande do Sul e do Rio Grande do Norte, reafirmassem tal soberania, seja prevendo a criação de órgãos responsáveis pelos *negócios exteriores*, seja submetendo a vigência das leis federais à sua adequação em face das leis estaduais, invertendo a hierarquia jurídica comumente existente nas federações (ZIMMERMANN, 2005).

capital federal: “[a] mais espetacular missão urbana foi a reforma e o saneamento da cidade do Rio de Janeiro, empreendidos pelo engenheiro Pereira Passos e pelo médico Oswaldo Cruz, a partir de 1903” (CARVALHO, 1998, p. 111).

De certa forma, essa intervenção possui elementos emblemáticos da ação pública no Brasil, chegando até os dias de hoje. A modernidade à brasileira inspirava-se no discurso modernista europeu e norte-americano, mas a modernidade brasileira não se estendia, por exemplo, aos domínios da política. “Começando pelo aspecto político, ela não incorporava a idéia de igualdade e de democracia. [...] A idéia de povo era puramente abstrata. [...] A República brasileira foi uma originalidade: não tinha povo” (CARVALHO, 1998, p. 120).

Esse traço do Estado e da nação brasileiros deve ser entendido no âmbito das relações ambivalentes existentes entre o público e o privado no país, do qual emerge uma certa divisão de competências onde, como que para compensar a não-participação social na esfera pública estatal, espera-se, em contrapartida, que o Estado não interfira na esfera privada.

A partir da herança colonial, a qual aliava uma presença relativamente fraca do Estado a uma apropriação ostensiva da esfera pública estatal pelas elites locais e regionais – o que se estendeu para a Primeira República –, constrói-se uma sociedade cuja cultura política é aquela da não-participação social na esfera pública estatal, mas onde, ao mesmo tempo, por conta de uma menor rigidez nas práticas sociais do cotidiano, expressas nas possibilidades de mobilidade social (para o que contribui de certa forma a miscigenação e a formação étnica e cultural do país), tem-se uma riqueza cultural que se manifesta no mundo da vida e naquelas práticas sociais e culturais.

A inobservância dessas condições fundadoras da sociedade brasileira fundamentam para alguns autores as reações populares às “modernidades” propostas pelo Estado, tal como se vê, por exemplo, no evento da revolta da população contra a vacinação obrigatória no Rio de Janeiro e mesmo nas revoltas das populações rurais em face das missões civilizatórias. Como observa Carvalho “[o] avanço do Estado na regulamentação da vida das pessoas foi uma das causas mais freqüentes de revoltas populares, sobretudo porque ele se dava sem a contrapartida do aumento da participação política” (1998, p. 118).

O Estado brasileiro permanecia elitista, centralizador e autoritário. Os “modernizadores brasileiros” não eram democratas e sim autoritários, seus projetos de modernização e suas missões civilizatórias revelam as ambigüidades do modernismo à brasileira.

Durante o primeiro período republicano, que se estenderá até 1930, o país será marcado por uma modernização cientificista excludente e autoritária, denotando um dos principais traços da constituição da nação brasileira. Segundo Carvalho, até a I Grande Guerra, “o Brasil era uma sociedade agrária, exportadora de produtos primários, governada por uma oligarquia de grandes proprietários, com uma elite europeizada desdenhosa do grosso da população formada de pobres, analfabetos e negros” (1998, p. 125).

A partir dos anos 1930, inicia-se uma nova fase social e política no país. Setores políticos descontentes com os rumos do país e com o poder das oligarquias estaduais, sobretudo os militares, depõem o presidente Washington Luís e dão início a um novo processo de modernização do país, agora com a diretriz de industrialização e urbanização, vis-à-vis os graves problemas econômicos ligados à economia agrária exportadora prevalecente na Primeira República, agravados pela I Grande Guerra.

Inicia-se a fase da modernização conservadora, passando o Estado por um novo período de centralização político-administrativa que se aprofunda com o golpe de 1937.

Acreditando ou não no povo, os modernizadores chegavam à mesma solução, o autoritarismo, violento ou paternalista. Os autores que os seguiram na segunda década do século, como Alberto Torres e Oliveira Viana, elaboraram com clareza o que estava em gestação: o Estado deve assumir a tarefa de organizar a nação, de modernizar o país. Era o programa da modernização conservadora assumido plenamente pelo regime surgido após 1930, no qual os militares e *os técnicos* tiveram grande participação (CARVALHO, 1998, p. 127, grifo nosso).

Em contraposição a uma república que se iniciou “sem povo”, o fim da República Velha teve participação nacional, com manifestações populares nas principais cidades e uma acirrada campanha presidencial em 1937, culminando com o golpe que pôs termo à política partidária, ao poder das oligarquias estaduais e estruturou um Estado centralizado e interventor, de orientação populista, que assumiu plenamente a tarefa de fazer avançar a construção da nação.

A partir da crítica ao federalismo e à oligarquia, propõe-se uma modernização centrada na valorização do papel do Estado, o que de certa forma era um rebatimento das próprias idéias intervencionistas de inspiração keynesiana, mas que aqui eram apropriadas de forma peculiar, adaptadas às singularidades da sociedade brasileira e de seu projeto inconcluso de nação.

Era uma modernidade que não se baseava na força da iniciativa individual da tradição anglo-saxônica, nem tinha lugar para o exercício da fraternidade da tradição popular brasileira. A relação do Estado com o indivíduo era uma

combinação de repressão e paternalismo. Não gerava a cidadania, no máximo criava a estadania, a incorporação ao sistema político pelo envolvimento na malha crescente da burocracia estatal. Deturpava-se, ao mesmo tempo, a boa modernidade e a boa tradição (CARVALHO, 1998, p. 127).

Se durante o Império e os primeiros anos da República não se havia ainda investido num projeto de identidade nacional, tal tarefa será assumida pelo regime autoritário, através de uma ideologia que concebia Estado e nação como uma coisa só. Como observa Carvalho, “[n]ão há como negar que o regime de 1937 redefiniu a identidade nacional”. A partir de uma revalorização das raízes portuguesas, inclusive no que diz respeito à tolerância racial, o “Império passou a ser visto sob luz positiva como garantidor da unidade nacional e como ponto de equilíbrio entre o poder central e os poderes locais” e torna-se possível a construção de uma “visão positiva do povo brasileiro, negada por muitos até 1930” (CARVALHO, 1998, p. 261-262).

Foi grande o avanço em relação ao Império e à Primeira República, conseguido pelos ideólogos do regime autoritário, ao verem positivamente a população e as tradições do País, ao interpelarem diretamente o povo, especialmente o segmento operário, ao colocarem o homem brasileiro como centro da identidade nacional. Mas permaneceu o fato de que este povo não falava por si mesmo, não tinha voz própria, era ventríloquo, sua identidade e a identidade da nação eram outorgadas pelo regime (CARVALHO, 1998, p. 263).

Se bem sucedido na construção de uma identidade nacional, o regime autoritário e seus ideólogos edificaram essa identidade a partir da repressão e do silêncio da população, a custo da possibilidade de construção de uma nação democrática: “[c]alava-se a nação para se falar em seu nome” (CARVALHO, 1998, p. 263).

Embora o Estado Novo tivesse tentado aproximar a elite do povo, tivesse em sua retórica tentado projetar um Estado conciliado com a população e com as tradições nacionais, a nação que propunha era ainda apenas imaginada. Nem mesmo era imaginária, se dermos a este termo o sentido de uma construção simbólica ancorada numa comunidade de sentido, possível somente na presença de experiências coletivas concretas (CARVALHO, 1998, p. 264).

Após o fim da ditadura varguista e da II Guerra Mundial, o país ingressa em um novo período de desenvolvimento capitalista, alinhado, agora, à liderança norte-americana, associando, num primeiro momento, modernização e democratização. Entre 1946 e 1964, vige entre nós a Constituição de 1946, chamada por muitos de *constituição municipalista*, em decorrência de seu viés descentralizador, o que duraria até a ocorrência do golpe militar de 1964, responsável pela promoção de uma nova modernização centralizadora.

A tônica desse período pós-guerra foi a adoção de um modelo desenvolvimentista que procurou transformar a estrutura socioeconômica do país, iniciando um processo que apontaria para a intensificação da urbanização e para o redesenho da estrutura espacial e da rede urbana brasileiras (COSTA, 1995).

Ao mesmo tempo, avançava-se no reconhecimento dos direitos políticos. Se o período 1930-1945 fora marcado pelos avanços nos direitos sociais, com foco na regulamentação da relação capital-trabalho e na valorização do trabalhismo, os direitos políticos é que marcarão os anos do pós-guerra até 1964, configurando o que pode ser chamada de a primeira experiência democrática do país, com eleições presidenciais e legislativas e liberdade de imprensa e de organização política.

Acelerava-se o processo de industrialização e de urbanização, ao mesmo tempo em que se mantinham conquistas sociais pela via do trabalhismo e se experimentava um regime democrático constitucional que, também pela primeira vez na história republicana, valorizava a esfera de governo municipal.

Os chamados “anos dourados”, contudo, foram anos também de fortes pressões políticas, não apenas internas, decorrentes das próprias contradições da sociedade brasileira, mas também externas, já que se estava no contexto da Guerra Fria e das disputas, inclusive ideológicas, que marcaram aquele período. Nacionalismo e populismo foram questões presentes naquele contexto e o golpe militar de 1964 viria – por meio de um regime de força apoiado por setores conservadores da sociedade brasileira, inclusive pelas classes médias – deflagrar uma ruptura na modernização democrática que não pôde ser levada adiante.

O federalismo cooperativo consagrado na Constituição de 1946 e que guardava proximidade com os ideais liberais seria substituído, novamente, pela forte centralização do regime militar que se faria sustentar pelo crescimento da economia propiciado pelo milagre econômico e pelo apogeu do paradigma tecnocrático e do planejamento compreensivo.

Mais uma vez, o Estado brasileiro, conquanto federativo, experimentaria um novo período de centralização política, aliado com um planejamento tecnocrático-racional fortemente orientado para a promoção da modernização do país e para a estruturação, notadamente no campo das políticas sociais, do Sistema Brasileiro de Proteção Social (ARRETCHE, 2000).

Para Carvalho, os militares reproduziram a tática do Estado Novo de Vargas através de uma combinação de ampliação dos direitos sociais com restrição de direitos políticos, para ele

“o autoritarismo brasileiro pós-30 sempre procurou compensar a falta de liberdade política com o paternalismo social” (2001, p. 190).

Essa tática reforça algumas características político-institucionais e da cultura política brasileiras: de um lado, o desequilíbrio de poder, que pende sempre para a hipertrofia do executivo, o qual centraliza as energias da ação pública e tende a pautar – sem a produção de debates na esfera pública – a agenda política nacional; de outro lado, o populismo, o personalismo e uma tendência da estadania ser mais forte do que a cidadania.

Durante esse novo período de ditadura militar, o contexto econômico e internacional mostrava-se, contudo, mais instável do que em períodos anteriores onde havia sido possível promover ações de modernização conservadora com ampliação de direitos sociais e restrição de direitos políticos. Tão logo se fizeram incontornáveis as contradições referentes ao modelo de crescimento econômico, em meados dos anos 1970, diversos setores sociais, inclusive a própria classe média que havia apoiado o golpe militar, começaram a se manifestar pela volta da democracia e pelo fim do regime de “exceção”.

Além disso, como salienta Carvalho, a “ampliação dos mercados de consumo e de emprego e o grande crescimento das cidades durante o período militar criaram condições para a ampla mobilização e organização social que aconteceram após 1974” (2001, p. 192).

A sociedade brasileira, ainda mais urbana, mobilizou-se. *Novos movimentos sociais* e novos atores entraram em cena. Os partidos políticos se reestruturaram e, juntamente com algumas velhas legendas, novos partidos políticos foram criados. Se a queda do Estado Novo se deu com menor adesão social, a queda dos governos militares contou com maior participação popular. Queria-se democracia, queria-se a recuperação dos direitos políticos e dos direitos civis – francamente violados durante a ditadura militar.

A partir do final da década de 1970 e durante os anos 1980, dá-se, então, o processo de redemocratização do país e a reestruturação do Estado brasileiro, já num contexto de avanço do processo de globalização, de alteração na organização da produção capitalista e das relações de trabalho, de profundas mudanças sociais e políticas que irão conformar o quadro no qual se daria a formatação da nova Constituição Federal, aprovada em 1988.

Apesar de correr o risco de ser superficial e breve no trato de matéria tão densa, na qual a própria historiografia ainda tem muita investigação a ser feita, considero necessário esse preâmbulo para contar essa versão da história do país e a partir daí extrair algumas

chaves interpretativas e algumas hipóteses relativas ao nosso objeto, a saber, as práticas de PUR.

A história político-administrativa do Brasil mostra o êxito do projeto da unidade nacional e a capacidade de acomodação das forças regionais em vistas da “manutenção dos valores já materializados e (d)a coerência regional estruturada já alcançada”, para usar as palavras de Harvey (2005), eventualmente com o uso da violência e também com a configuração de redes formadas pelas elites regionais/nacionais.

Desde seu nascedouro, o Brasil é um projeto desenhado e implementado sob a batuta da elite brasileira ou seria melhor dizer das elites brasileiras, no qual se priorizou a estruturação de um Estado nacional unificado, no qual subsistiram os poderes regionais e locais, ainda que de forma subordinada.

Durante um longo período, os negócios do Estado couberam quase que exclusivamente às elites, que através de táticas sociais e espaciais lograram exercer sua hegemonia de forma pouco contestada, notadamente nos períodos em que a modernização à brasileira se sustentou pelo êxito, ainda que de curto prazo, do desempenho da economia.

Utilizando discursos de matriz liberal, adaptados às condições sociais e políticas locais, o projeto das elites foi implementado em fiel consonância com seus objetivos, tendo cabido ao Estado o papel de viabilizar a sua consecução.

Nesse projeto, o Estado sempre desempenhou um papel protagonista no processo permanente de modernização do país. Uma modernização que na maior parte das vezes – com a exceção da experiência democrática do período 1945-1964 – foi conservadora, excludente e autoritária, não raramente utilizando do discurso e da linguagem técnicos para fazer um projeto que privilegiava os interesses dos setores empresariais e da própria burocracia estatal, que adquiriu uma proporção e uma significância maior para o país desde o Estado Novo.

Em contrapartida, ao contrário do vigor e do empenho das elites nacionais na construção do Estado brasileiro, a construção da nação brasileira se deu a passos mais lentos, havendo quem questione ainda hoje a maturidade desse processo.

Durante o Império, como vimos, pouco se investiu na construção de uma identidade nacional, o que é inclusive coerente com a permanência da escravidão praticamente até o fim do período imperial. Se a comparação não fosse infeliz por conta do determinismo genético, poderíamos dizer que a exclusão social encontra-se no *DNA* da nação brasileira – felizmente, não existe esse determinismo e apesar das heranças, não as genéticas, mas as culturais, sociais

e políticas, ainda há a possibilidade de se enfrentar a exclusão social e as desigualdades socioespaciais.

Na construção da nação brasileira, os direitos sociais, políticos e civis foram sendo conquistados (e muitas vezes concedidos) de forma lenta e instável. A cidadania, historicamente, teve um peso maior do que a cidadania e só muito recentemente está-se evoluindo no reconhecimento dos direitos do cidadão.

Ainda que não se possa afirmar de forma assim simplista que o povo brasileiro não participou da maior parte da vida política do país – afinal, no Império, há vários registros de sublevações populares. Não se pode também afirmar a existência de participação social na esfera pública e nos negócios de Estado, ainda que alguns de nossos traços culturais reforcem uma capacidade de construção coletiva de sentido de forma original ainda que ambivalente.

Como resultante desse processo, ainda que não se possa generalizar, já que regionalmente existem contextos sociopolíticos específicos que requalificam esses traços gerais, conformou-se, no país, uma sociedade heterogênea e desigual, híbrida – no sentido conferido por Canclini (2003) – e dual – conforme Francisco de Oliveira (2006) –, onde aquela capacidade de construção coletiva de sentido, da qual as manifestações culturais como as escolas de samba são exemplos, assombra-se com a falta de convicção nos valores democráticos³⁵ e com as ambivalências que perpassam as relações entre o Estado e a sociedade.

Tendo esse contexto como referência, vamos ver a seguir como se deu a trajetória do planejamento no país até chegarmos às propostas e práticas atuais, buscando um fundamento histórico para compreender a especificidade do que hoje são as práticas político-sociais de planejamento territorial.

3.2. *A trajetória do planejamento territorial no Brasil*

O esforço empreendido pela elite brasileira em construir um Estado nacional unitário, transformando um subcontinente fragmentado e desarticulado num país, pode ser lido como uma proposta e ação inaugurais bem sucedidas de organização e estruturação territorial, tendo como objetivo a construção do *espaço político absoluto* chamado Brasil.

³⁵ Voltarei a esse tema posteriormente, ao discutir a questão da participação no Brasil. Em relação à falta de convicção dos valores democráticos, refiro-me aos resultados da recente pesquisa de Guillermo O'DONNELL (ver capítulo 5).

As energias despendidas ao longo do período imperial concentraram-se em garantir o sucesso desse projeto, notadamente através da estruturação do Estado nacional, tendo sido parte dessa história a construção de uma hegemonia nacional, baseada no controle de movimentos e forças políticas e sociais locais e regionais e na conformação de uma divisão territorial de poder – e também de competências e atribuições –, onde a manutenção do *status quo* regional parece ter sido um ganho para as elites regionais que assumiram o ônus da posição periférica em termos nacionais, mantendo, no entanto, a ocupação do espaço estratégico estatal nos planos regional e local.

O resultado é uma aliança regional de classes, que, normalmente, estabelece-se sobre o aparelho do poder estatal, compromete-se com o fomento comunitário e luta pela solidariedade comunitária ou nacional como meio de promover e defender uma amálgama de diversas classes e interesses fracionários em um território (HARVEY, 2005, p. 152).

Para além dessa estruturação e organização territorial inicial que envolveu, como vimos, disputas, lutas e conflitos que poderiam ter gerado até mesmo outra organização político-administrativa para o que hoje é o território brasileiro, e também para além do que podemos chamar de gestão das vilas e cidades (responsabilidade das câmaras municipais), apenas no final do século XIX identificam-se iniciativas de PUR no país, ainda que mais afeitas ao urbanismo³⁶.

Vale lembrar aqui as diferenças, no continente latino-americano, entre as cidades coloniais espanholas e as portuguesas, revelando lógicas distintas que fornecem algumas hipóteses explicativas a respeito do desenvolvimento dessas cidades e da forma como esses espaços eram (e foram sendo posteriormente) concebidos.

“Ladrilhador”, o espanhol acentua o caráter da cidade como empresa da razão, contrária à ordem natural, prevendo rigorosamente o plano das que fundou na América, ao modo de um triunfo da linha reta, e que na maioria buscavam as regiões internas. A isso correspondia o intuito de estabelecer um prolongamento estável da metrópole, enquanto os portugueses, norteados por uma política de feitoria, agarrados ao litoral, do que só se desprenderiam no século XVIII, foram “semeadores” de cidades irregulares, nascidas e crescidas ao deus-dará, rebeldes à norma abstrata (HOLANDA, 2000, p. 937).

Enquanto as cidades espanholas eram construídas a partir de um traçado regular (euclidiano) que revelava a intenção de estender o espaço metropolitano até a colônia,

³⁶ Concordo aqui com as críticas de FRIEDMANN (1992) e SOUZA (2002) em relação à posição de ASCHER (1995) de considerar o planejamento urbano como parte do urbanismo. Compartilho, na verdade, com as formulações de LEFEBVRE (2005) que sequer estabelece alguma relação de pertencimento entre planejamento urbano e urbanismo, compreendendo as duas coisas como sendo fundamentalmente distintas.

exportando também uma forma de perceber e de conceber o espaço, as cidades brasileiras eram semeadas a partir de uma outra lógica (de dominação) que ao mesmo tempo em que deixava a cidade ao “deus-dará”, também conferia um relativo “espontaneísmo” para seus traçados, que tendiam a se integrar à paisagem de forma mais harmoniosa.

O fato de não importar um espaço concebido na/da metrópole (evitando algumas das contradições e tensões com o espaço vivido que possam ter existido nas cidades de colonização espanhola) decerto não livrou as cidades brasileiras de outras contradições e tensões, mesmo que o desenvolvimento das cidades brasileiras tenha sido mais espontâneo.

No final do período imperial e nas primeiras décadas da república brasileira, as concepções e práticas de planejamento (territorial), utilizando recursos técnicos do urbanismo, formavam uma unidade e consistiam em *práticas técnico-instrumentais* de intervenção no espaço urbano/regional, visando favorecer o desenvolvimento do capitalismo e de sua sociedade industrial. Suas concepções e propostas buscavam a construção da ordem e da hierarquia no espaço urbano (e regional) e se orientavam teleologicamente para o progresso, entendido como o desenvolvimento produtivo a partir de aplicações técnicas, sob a forte influência do positivismo e do cientificismo (HARVEY, 1992; LEFEBVRE, 1999, 2005).

Em boa medida, o planejamento urbano foi, neste primeiro momento, auto-aplicável, para utilizar a terminologia proposta por Villaça (1999). Assim o plano, enquanto plano de intervenção física capitaneado pelo Estado, realizava-se enquanto obra física, sobretudo nas cidades.

As reformas urbanistas do Rio de Janeiro, assim como o projeto e a construção de novas cidades, como Belo Horizonte, na virada do século XIX para o XX, são exemplos da emergência desse urbanismo, no qual um certo encantamento com os avanços científicos e com o desenvolvimento capitalista da *belle époque* motivaram intervenções urbanísticas que procuravam equipar as cidades com os atributos demandados pelo e que representavam o progresso. O projeto básico desse planejamento residia na modernização capitalista das cidades (e sociedades) e não se dissociava de uma concepção elitista do espaço social, de modo que a produção do espaço urbano refletia aquelas ambigüidades anteriormente citadas relacionadas ao processo de modernização do Brasil.

Outra indicação de ambigüidade era a relação da modernidade com a idéia de civilização. Quando se dizia que o Rio se civilizava, a expressão indicava antes uma aristocratização da vida urbana do que sua democratização. Indicava a criação de um espaço urbano para as elites, afastando a presença deselegante da pobreza (CARVALHO, 1998, p. 121).

Podemos afirmar que o planejamento urbano no país irá se desenvolver à medida que se delinear mais claramente o projeto de construção da nação e no ritmo do processo de modernização conservadora e excludente, em passo e compasso com o desenvolvimento capitalista do país.

De certa forma, até meados do século XX, o planejamento (territorial) foi dominado pelo enfoque físico-territorial, conduzido pelo Estado e pelos empreendedores (locais ou já transnacionais), e que conferia um papel pouco relevante aos atores sociais, num contexto onde as grandes intervenções urbanas não consideravam ou negligenciavam os seus impactos sobre a vida das pessoas que habitavam ou freqüentavam as áreas que eram objeto daquelas intervenções. Mimetizava-se a própria lógica da produção industrial capitalista (SOUZA, 2002), privilegiando o que seria a ordem, a hierarquia e o controle sobre o espaço urbano, como demonstram os textos de Le Corbusier (2004) que também inspirariam as intervenções modernistas no país.

Mesmo antes do Estado Novo, quando da construção de Belo Horizonte ou quando da reforma urbana do Rio de Janeiro de Pereira Passos e das missões civilizatórias, o planejamento no Brasil tinha no Estado seu principal protagonista, sendo sua missão promover a modernização do país e o desenvolvimento capitalista.

Após a II Guerra Mundial, com o mundo praticamente dividido entre os pólos capitalista e comunista, novas propostas de planejamento deram suporte a renovados projetos de intervenção socioespacial, num contexto marcado, de um lado, pela “guerra fria” e pelas disputas ideológicas a ela associadas e, de outro, pelas crescentes pressões sociais e políticas, decorrentes do próprio avanço do processo de urbanização e do desenvolvimento das forças produtivas do capitalismo.

A partir dos anos 1940, em meio às contradições e conflitos que marcaram os anos da Guerra Fria e da primeira experiência democrática brasileira, nota-se a influência modernista na arquitetura e no urbanismo brasileiros, ainda que o planejamento (teoria e prática) permaneça ainda atrelado a uma perspectiva cientificista e, ao mesmo tempo, estatal, agora reforçada pela ampliação da burocracia pública brasileira.

Esse período seria marcado por tensões políticas e sociais, pela emergência de projetos alternativos e de lutas sociais e políticas orientadas para a reforma da sociedade brasileira em várias dimensões da vida social.³⁷

Um dos destaques dos anos 1950 e 1960 foi o planejamento e a construção de Brasília – a capital federal que sinalizava para a interiorização do país –, conformando um espaço de poder técnico-burocrático que levava adiante (no espaço) o projeto de construção da nação brasileira (de seu espaço político absoluto), controlado por esse Estado planejador que visava favorecer o rápido desenvolvimento (capitalista) do país. Comentando a forma como o projeto de Brasília ilustra tão bem uma certa forma de produção do espaço, Lefebvre diz que “[y]et Oscar Niemeyer’s Brasilia clearly fits the bill. [...] So faithfully its technocratic and state-bureaucratic society projected into the space of Brasilia that there is an almost self-consciously comic aspect to the process” (LEFEBVRE, 2005, p. 312).

Destaque-se nessa época, também, a adoção de uma política de desenvolvimento regional cuja Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, consiste num dos exemplos mais importantes.³⁸

Especificamente no campo do planejamento municipal, destacam-se as experiências inspiradas no trabalho de Padre Le Bret, na Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais – SAGMACS (BUENO; CYMBALISTA, 2007).³⁹

As experiências de PUR nessa época, ainda que muito centradas no Estado, nascem no período pós-guerra, refletindo a experiência democrática da vigência da Constituição de 1946, dialogando, de certa forma, com algumas das reflexões acerca do planejamento e do papel do Estado constantes do debate que se dava à época nos países centrais, num processo que poderia ter sido de alguma forma frutífero – ao menos para demonstrar as ambivalências e contradições da sociedade brasileira –, mas que foi interrompido pelo golpe de Estado.

As contradições entre, de um lado, a estadania, a forte presença do Estado e a pouca tradição democrática da sociedade brasileira dos anos 1950 e 1960, e, de outro lado, as ambivalências da sociedade brasileira, as desigualdades socioespaciais e a trajetória nacional marcada pela exclusão e pela restrita participação social nos negócios públicos que

³⁷ Ver em INSTITUTO... (1968) uma síntese do debate latino-americano acerca do planejamento nos anos 1960.

³⁸ BARROS (2003) destaca as experiências da SUDENE e do Grupo de Planejamento do Estado de São Paulo (1959-63), como sendo as primeiras tentativas de se fazer planejamento regional no país. Ainda que outras experiências possam ter existido em outras regiões do país, tem prevalecido o entendimento de que a experiência de planejamento regional no Brasil só ocorrerá após o fim da II Grande Guerra.

³⁹ LOEB (2003) aponta alguns aspectos do planejamento urbano no Brasil. Posteriormente, voltaremos a essa história, enfatizando a questão da trajetória dos planos diretores no país.

constituem nos principais fatores que fizeram interromper a construção da democracia brasileira, rompendo com o processo de descentralização ensejado pela Constituição de 1946 e aprofundando a adoção de abordagens tecnicistas de planejamento, tributárias de uma racionalidade instrumental orientada para permitir o avanço da modernização conservadora.

Como salienta Randolph “[...] cabe observar que a trajetória do planejamento – como uma estratégia de incrementar a racionalidade da atuação dos Estados nas sociedades ocidentais capitalistas – está intimamente relacionada tanto às crises econômicas como às sócio-políticas decorrentes” (1995, p. 3).

É assim que durante a ditadura militar, enquanto os governos militares mantiveram sustentação para seu projeto de modernização conservadora, predominou no país um entendimento técnico-científico do planejamento, o qual se distanciou ainda mais da abordagem físico-territorial estrita, ampliando seu escopo e sua abrangência.

Os anos 1960 e 1970 assistem à ampla hegemonia da abordagem racional-compreensiva que encontrou solo fértil no país durante a ditadura militar, produzindo ações e políticas territoriais que valorizavam a dimensão técnica, em detrimento da dimensão político-participativa. Em outras palavras, o discurso do planejamento fundamentava-se na ciência e na técnica, elementos pretensamente objetivos e neutros que possibilitavam uma despolitização dos processos de tomada de decisão.

Concebiam-se o planejamento como uma prática técnico-científica, a ser conduzida e monitorada por especialistas e cientistas, que, atuando em nome do Estado, possuíam o aval do poder político estabelecido para fazer valer seus interesses e projetos.

Sob a ditadura militar, assiste-se à recentralização e à ampliação do papel do Estado na regulação da vida socioeconômica e urbana, o que se manifestava, por exemplo, na forma como o governo federal controlava o uso dos recursos públicos repassados para os governos locais para a implantação de infra-estrutura urbana e social nas cidades. Através de diversos programas, procurava-se modernizar o país, dotando-o das condições necessárias para favorecer seu desenvolvimento capitalista.

Nestes anos de apogeu de planejamento compreensivo, diversos programas como o de distritos industriais e o de cidades de porte médio irão expressar a reflexão oficial sobre o espaço urbano, a qual traduz uma política de modernização capitalista que visava ampliar as bases de reprodução capitalista no Brasil (COSTA, 1995, p. 61).

No período da ditadura militar, a confluência de uma situação externa favorável com o ritmo acelerado de modernização da sociedade brasileira gerou um crescimento econômico vigoroso, embora artificialmente sustentado, com o estabelecimento de uma igualmente vigorosa tecnocracia que, utilizando o paradigma compreensivo, contribuiu para a produção e instalação de práticas de planejamento setorial e territorial *compreensivas*, num processo no qual o político subordinava-se ao técnico – que por sua vez se subordinava aos imperativos e interesses do regime militar, do centralismo autoritário.

Talvez por causa da ditadura militar (leia-se da interrupção da experiência democrática brasileira e das experiências de PUR ensaiadas na década de 1960), as críticas ao planejamento racional-compreensivo e aos projetos de intervenção estatal por ele patrocinados, que já se faziam presentes nos países centrais, não se fizeram presentes no Brasil de forma simultânea e na mesma intensidade.

Planejamento, centralização e autoritarismo foram termos que andaram juntos durante o regime militar, permitindo a modernização capitalista do país sob um custo político e social gerador de um grande passivo. A falência desse modelo, a insustentabilidade econômica, social e política do milagre brasileiro e o avanço dos movimentos sociais (e dos trabalhadores, sobretudo urbanos) contribuem para o fim do regime militar, com o início do governo Sarney, em 1985, e a promulgação da Constituição Federal, em 1988.

A partir do final dos anos 1970 e, com mais vigor nos anos 1980, com a abertura política e o início do processo de redemocratização do país – sob os efeitos dos movimentos sociais e ambientalistas que surgiram entre o final dos anos 1960 e os anos 1970 – e como contraponto à hegemonia do planejamento tecnocrático e compreensivo, diversas abordagens alternativas de planejamento passaram a inspirar práticas que procuraram reinserir a dimensão política do processo de planejamento e valorizar a participação social.

Sob o amplo e impreciso guarda-chuva do planejamento participativo – que aqui não é tanto uma abordagem específica de planejamento, como sugere Souza (2002), mas a incorporação da participação social como princípio fundamental do planejamento –, as últimas décadas têm sido palco de várias experiências de planejamento, a maior parte delas de nível municipal/local, entre as quais se incluem as experiências analisadas neste trabalho.

No Brasil, o processo global de transformações coincide com a transição democrática. O país estava ávido por democracia, por participação. Curiosamente, os anos 1980 foram os anos da distensão e foram os anos nos quais a crise econômica global veio comprometer o

processo de crescimento econômico acelerado que marcou o milagre brasileiro. Nossa transição democrática se deu num contexto de empobrecimento e de aumento da concentração de renda (CARVALHO, 1998).

Ao longo do processo de transição democrática, observa-se uma forte reversão do quadro favorável anterior: a crise econômico-financeira global e as mudanças no regime de acumulação capitalista fazem reduzir o aporte de recursos internacionais que sustentavam a economia brasileira; os movimentos sociais urbanos, os sindicatos e os partidos de esquerda ampliam sua participação na esfera pública (inclusive através dos meios de comunicação) e pressionam pela abertura política. O centralismo autoritário é posto em cheque à medida que a economia naufraga e que a pobreza, sobretudo urbana, amplia-se e desafia a organização social, e emergem críticas ao paradigma do planejamento compreensivo, à medida que se caminhou no sentido da descentralização e da valorização do Poder Local e da ampliação da participação social, seja no processo de planejamento, seja na gestão das políticas públicas.

Como resposta e em contraposição às práticas de planejamento centralizadas do período anterior, assiste-se a um movimento de descentralização das políticas de planejamento e gestão territorial e setorial, com a valorização da escala local, de forma associada e articulada à valorização do estatuto da participação.

Já ao longo da década de 1970, assistira-se a intensificação do processo de urbanização e a emergência dos chamados *movimentos sociais urbanos*, que se destacaram pela introdução de aspectos da vida quotidiana na esfera pública, pressionando por uma ampliação do campo das lutas sociais, refletidas na esfera política. Nos anos 1980, com a abertura política e a crise econômica, a luta pela democracia amplia-se ao passo que se aprofundam as desigualdades socioespaciais.

Uma das características da fase atual do capitalismo consiste no aprofundamento de desigualdades socioespaciais. No Brasil, o aprofundamento dessas desigualdades veio acompanhado pelo processo de (re)democratização. Tem-se a reorganização de um Estado progressivamente mais inserido em novas relações econômicas, sociais e políticas globais, um Estado, portanto, cuja atuação mostra-se mais dependente do comportamento de uma série de variáveis e indicadores – sobretudo financeiros – cujo controle é mais difícil e dependente de fatores externos, mas que se constitui, ao mesmo tempo, num Estado marcado pela constituição inconclusa do Estado do Bem-Estar Social, progressivamente pressionado por demandas sociais, urbanas e regionais de diferentes origens, formas de expressão e trajetórias.

Tais processos se deram, inicialmente, de forma paralela à transição democrática. A demanda pelos valores democráticos perpassou todo esse processo, ao passo que o Estado procurava se reestruturar, buscando aderir a novos paradigmas de planejamento e gestão e de uma nova relação Estado-Sociedade.

O planejamento compreensivo, identificado com a tecnocracia do período militar, deveria, então, ceder lugar a novas formas de planejamento, que contemplassem a participação social e comunitária e que se associassem, quando possível, à perspectiva da descentralização.

A crise do Estado reformista vem romper com a articulação dominante entre o princípio do Estado e o princípio do mercado, gerando uma crise do Estado (que em algum momento foi interpretada como crise do Estado em geral) e uma hipertrofia do princípio do mercado, sob a égide do que se convencionou chamar de neoliberalismo.

O esvaziamento do Estado do Bem-Estar Social vem acompanhado da crise do planejamento compreensivo e da valorização do binômio descentralização-participação, que passa a qualificar as políticas sociais e os instrumentos de planejamento e gestão urbana e regional, agora orientados para a noção híbrida de desenvolvimento (local) sustentável.

A descentralização do Estado e das políticas públicas desempenha um papel importante nesse contexto: à direita e à esquerda do espectro político, várias foram as vozes que se levantaram para defender a descentralização e a valorização da esfera local, do governo local, do poder local, como se verá adiante.

A Constituição Federal de 1988, resultante, em diversas de suas passagens, da pressão e das lutas dos movimentos sociais, como exemplifica o Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU, vem propor, então, a construção de uma nova sociedade democrática, para a qual contribuem os princípios da descentralização político-administrativa e da valorização da participação social no planejamento e na gestão públicos.

Descentralização e participação são, portanto, princípios fundamentais aos quais se filiam as práticas político-sociais de planejamento territorial dominantes no Brasil contemporâneo, especialmente aquelas que serão apresentadas neste estudo. São práticas político-sociais de PUR, que pretendem contribuir para a configuração de estratégias ligadas ao projeto reformista estatal, promovendo a mediação entre seus princípios de regulação, gerir os conflitos de interesses sociais, políticos e econômicos e promover, dinamicamente, uma organização social e um ordenamento territorial do planejamento possível.

Essa análise, de certa forma, é compartilhada por Caldeira e Holston, que contrapõem o planejamento democrático pós-Constituição de 1988 ao que chamam de planejamento total, modelo que teria predominado entre os anos 40 e 80 – uma periodização que não se distancia muito daquela proposta por Villaça. Segundo esses autores, “[...] o planejamento totalizante no Brasil não pode se dissociar nem do modernismo nem do desenvolvimentismo”. Tendo Brasília como o exemplo completo do planejamento inspirado no modelo dos Congrès Internationaux d’Architecture Moderne – CIAM, para os autores, “o planejamento modernista totalizante é tanto um instrumento de transformação social quanto de produção espacial” (2004, p. 218).

Em contraposição a esse planejamento total que, apesar de inspirado em uma ideologia igualitária, caracterizava-se por seu viés autoritário e tecnicista – onde o “planejador sabe tudo” –, o planejamento democrático, segundo esses autores, romperia com o autoritarismo e com o desenvolvimentismo, propondo a interação dos atores sociais em arenas de participação, onde os conflitos – não assumidos pelo outro modelo de planejamento – são explicitados, cabendo ao planejamento promover a mediação e a conciliação dos interesses conflitantes.

Dessa forma, o novo modelo de planejamento teria como diferenciais: a instalação de processos de planejamento democráticos, inspirados pelo Estatuto da Cidade; o reconhecimento de que o Estado não é o único produtor do espaço urbano, sendo necessário promover a conciliação dos interesses sociais e econômicos presentes na sociedade; a reversão da lógica do modelo de planejamento total, baseada na linguagem dos planos modernistas e com foco no desenvolvimentismo, com a nova ênfase nos direitos de cidadania e no combate à desigualdade social.

No entanto, ainda que façam uma avaliação positiva do que seria um novo modelo de planejamento, Caldeira e Holston, a partir da análise da experiência paulistana, chamam a atenção para os riscos ainda pouco investigados de uma apropriação dos instrumentos de política urbana pelos produtores privados do espaço urbano, mas ainda assim concluem que

[...] as novas iniciativas de planejamento têm o potencial de gerar espaços urbanos que sejam menos segregados e que realizem plenamente sua “função social” [...]. Portanto, pode-se esperar que uma administração comprometida com tais fins tenha êxito em utilizar dos novos instrumentos de planejamento para realizá-los (2004, p. 253).

A partir do contexto da formação do Estado e da nação brasileiros e dessa breve trajetória do planejamento territorial no país – entendida aqui em suas relações com aquele

contexto histórico-social –, propõe-se abrir agora um parêntese para situar as práticas atuais a partir do marco jurídico-institucional vigente no país, notadamente com a Constituição Federal de 1988 e com o Estatuto da Cidade, para situar as experiências dos planos diretores – PD, brasileiros, no contexto das práticas político-sociais de PUR.

3.3. *Federação, descentralização e participação: da reestruturação do Estado pós-88 ao Estatuto da Cidade*

Considerando a história recente do país, especialmente a crise econômica dos anos 1980 e a relativamente recente reestruturação do Estado brasileiro pós-regime militar, podemos interpretar a abertura política e o espírito democrático participativo da Constituição Federal de 1988 como uma tentativa de repactuar a república – agora em bases democráticas – e de estabelecer novas bases para a (re)construção da nação.

No Brasil, uma onda pró-descentralização e participação, que varreu também os países da América do Sul e que se fez presente, ainda que por motivos distintos, também nos países centrais, caracterizou o processo de redemocratização e se refletiu na Constituição Federal de 1988, onde uma combinação de reformulação do pacto federativo, de descentralização política e de valorização da participação social deram o tom da nova Carta Magna.

Muitos dos teóricos do federalismo estabelecem uma correlação entre o federalismo e a descentralização. A distribuição de competências entre os entes federados, visando a promoção da cooperação e da solidariedade entre eles caminha *pari passu* com a descentralização, entendida como a transferência de atribuições, capacidades, recursos e condições técnicas para os entes subnacionais gerirem, de forma autônoma, suas políticas.

Federação e descentralização são percebidas como formas mais eficientes e democráticas de promover o planejamento e a gestão territorial, como sustentam Zimmermann (2005), Castro (2005), Merlin (2004), Souza (2006) e Rocha (2006).

Na prática, contudo, experiências concretas como a brasileira mostram como é possível a convivência do federalismo formal com a centralização político-administrativa. Não por acaso, os críticos da excessiva centralização do Estado brasileiro chamam atenção para o fato de que apenas a partir da Constituição Federal de 1988 (salvo, talvez, o curto período de vigência da Constituição de 1946) é que o Brasil se estrutura, efetivamente, como uma federação.

A Constituição Federal de 1988 é resultante de uma reação social e política ao regime militar, à falência do modelo econômico que o sustentava e às restrições às liberdades

políticas, refletindo, também, as transformações socioeconômicas e culturais da sociedade brasileira, frutos da própria modernização excludente promovida pelo regime militar.

Conquanto a Constituição Federal de 1988 tenha promovido a repactuação da federação brasileira, reafirmando o federalismo cooperativo, Zimmermann observa que

o federalismo cooperativo brasileiro tornou o nosso Estado federal muito mais orgânico e de poderes superpostos. Neste tipo de realidade, com os entes estaduais organizando-se cada vez mais à imagem e semelhança da União, inclusive nos detalhes mais secundários e igualmente danosos à autonomia destes entes federativos, pouco nos resta daquilo que poderíamos conceber como uma verdadeira Federação (2005, p. 60-61).

Propondo um federalismo distinto do modelo dual americano, a Constituição Federal propõe um federalismo por cooperação jurídica (MERLIN, 2004) que reconhece os municípios como entes da federação, nos termos dos artigos 1º e 18, embora tal reconhecimento não seja plenamente aceito pelos teóricos do direito constitucional.

Castro (2005) considera que os municípios não fazem parte da federação, seja por poderem ser extintos ou criados por deliberação das Assembléias Legislativas, obedecidos os dispositivos constitucionais, ou por não terem representação no Senado Federal, ou por não poderem propor emendas à Constituição Federal, ou ainda por não possuírem poder judiciário.

Merlin (2004) e Zimmermann (2005) tendem a reconhecer o município como ente da federação, mas fazem críticas ao federalismo brasileiro, considerado como inovador para alguns e como “um exótico sistema federativo tridimensional” para outros.

A polêmica em torno do pacto federativo brasileiro apenas se fez acirrar com a nova Constituição Federal. Autores que trabalham na avaliação de políticas sociais, como Arretche (2000), Melo (1999), Sposati e Falcão (1990), para citar alguns, reconhecem que o pacto se fez acompanhar por um movimento de descentralização da gestão das políticas sociais, assumindo, em alguns casos, a forma da municipalização, e, em outros casos, a da estadualização.

No caso brasileiro, onde a refundação da federação assumiu o perfil de uma descentralização em termos políticos, reconhece-se a combinação da descentralização política e administrativa⁴⁰, reforçada pelos programas voltados para a descentralização das políticas sociais, como é o caso da saúde, da educação e da assistência social.

⁴⁰ Uma discussão conceitual acerca da questão da descentralização pode ser encontrada em COSTA (1995).

O discurso da descentralização exprimia um aparente consenso entre liberais, conservadores e esquerdistas que mais contribuiu para produzir mal-entendidos em relação a essa questão do que para esclarecer as diferentes posições.

[P]ara diversos atores de diferentes matrizes ideológicas, descentralização implicaria eficácia e eficiências das funções administrativas, devido à maior proximidade entre os problemas sociais e instâncias locais de decisão [...] Pode-se, dessa forma, tomar a descentralização tanto como parte de uma estratégia de racionalização técnico-administrativa, como de uma estratégia de democratização (ROCHA, 2006, p. 46-47).

Dessa forma, alguns – os liberais e conservadores – defendiam a descentralização como forma de melhorar a eficiência na provisão e na gestão dos serviços, de reduzir o tamanho do Estado, diminuir o déficit público e co-responsabilizar os entes subnacionais pela gestão da coisa pública.

A descentralização, nesse sentido, consiste numa estratégia de reestruturação gerencial do Estado, envolvendo, via de regra, sua eventual redução e a transferência de atribuições e competências para as esferas subnacionais e para o setor empresarial.

Já outros – a “esquerda” –, por seu turno, faziam coro com os que queriam a democratização do poder, numa defesa que associava descentralização com controle social e participação. Entendia-se a descentralização não como um mecanismo de aumento da eficiência e da eficácia das ações públicas, numa perspectiva tributária da redução do Estado e da aceleração da privatização, tal como se viu também nos países centrais (na Inglaterra de Thatcher e na América de Reagan). Para setores da esquerda, pelo contrário, descentralização era entendida como aproximação do cidadão, da escala local, da perspectiva de quem vive o/no cotidiano, de forma que descentralização e participação se mesclavam.

Passados alguns anos do apogeu desse discurso, diversos estudos e análises, sobretudo no que diz respeito às políticas sociais, mas também por parte dos teóricos do direito constitucional, demonstram os desafios para se fazer valer as premissas que orientaram as políticas de descentralização (ARRETCHE, 2000; CASTRO, 2005).

Mesmo em relação à questão tributária, reconhece-se a descentralização dos recursos propiciada pela Constituição Federal, fazendo elevar a participação de estados e municípios no bolo das receitas governamentais e garantindo uma autonomia relativa para estados e municípios no que diz respeito à sua gestão tributário-financeira.

No entanto, para autores como Zimmermann (2005), a Constituição Federal, embora funde o nosso *federalismo tridimensional*, reforça de forma acentuada o papel da União no

âmbito de nossa federação e reduz, excessivamente, as possibilidades de instauração de um verdadeiro federalismo.

Para autores como Castro, por seu turno, embora a descentralização seja uma forma assumida por nosso federalismo, os exemplos de uma recentralização se multiplicam.

Nous-même, il y a une dizaine d'années, nous ne cessons de soutenir que la décentralisation, sans affirmer l'existence d'un recul dans ce processus, souffrait sinon une faiblesse du moins une atténuation importante avec le phénomène inverse de la recentralisation. Nous en sommes convenus de façon inébranlable, en dépit de la doctrine publiciste brésilienne qui ne s'en est pas encore aperçue (2005, p. 67).

Observadas as críticas a esse entendimento anteriormente elencadas, o reconhecimento do município como ente federado no contexto do novo pacto federativo, associado às políticas de descentralização das políticas sociais, promoveu uma inegável valorização da esfera municipal de poder, sem que, como asseveram alguns críticos, o repasse de recursos volumosos para os cofres municipais tivesse sido acompanhado pela transferência de responsabilidades, o que só veio ocorrer ao longo dos anos 1990 (ARRETCHE, 2000).

O arranjo federativo ensejado pela Constituição de 1988, no entanto, se valorizou a esfera municipal – ainda que tenha reservado a maior parte das competências legais à União –, ensejou a superposição de atribuições entre os entes federados e promoveu a desvalorização dos Estados-membros da federação, sobretudo no que diz respeito ao planejamento regional (CASTRO, 2005).

A coordenação entre os três níveis governamentais, especialmente das competências comuns previstas no artigo 23 da Constituição, mas também daquelas concorrentes, residual e suplementar mostra-se especialmente complexa.

A crise do federalismo brasileiro deve ser encarada com um olhar atento a esse sistema de repartição de competências e ao seu funcionamento (ou não funcionamento), pois dele decorrem as principais deficiências nas relações intergovernamentais, que têm comprometido, de uma forma geral, a eficácia das políticas públicas no Brasil (SOUZA, 2006, p. 68).

Especificamente em relação ao planejamento e à gestão territorial, a Constituição fortaleceu os municípios e promoveu, ao mesmo tempo, uma valorização da esfera local e do poder local, concorrendo para a descentralização política e do planejamento e da gestão do território, mas também produziu uma fragmentação do planejamento regional.

A extensão territorial do Brasil e, sobretudo, as profundas desigualdades socioespaciais existentes em seu território; sua rede urbana formada, predominantemente, por

pequenos municípios, com reduzida capacidade técnico-administrativa e com diminutos recursos humanos, gerenciais e financeiros; a diversidade sociocultural do país e a existência de diferentes perfis de cultura política e participação cidadã/civismo são algumas das variáveis que interferem de forma decisiva na equação da descentralização no Brasil, seja das políticas sociais, em geral, seja no que diz respeito às práticas de planejamento e gestão territorial.

Como salienta Rocha, “a desigualdade regional, por exemplo, exige mecanismos de coordenação por parte do governo central como forma de estabelecer políticas compensatórias” (2006, p. 47). Como efeitos negativos da descentralização, considerando as dificuldades encontradas para fazer valer seu projeto, observa-se, então, o “fortalecimento de elites regionais pouco republicanas, competição predatória entre entes federados e falta de cooperação e coordenação intergovernamentais” (2006, p. 49).

As questões político-partidárias também impõem desafios para um planejamento territorial descentralizado. À medida que os três níveis de governo estão submetidos a eleições, a existência de rivalidades interterritoriais, sobretudo nos planos regional e local, torna ainda mais difícil a coordenação vertical e horizontal entre os níveis de governo, ficando o planejamento territorial submetido à lógica político-eleitoral (ROCHA, 2006).

O planejamento regional e, em especial, o planejamento metropolitano, foi impactado pela Constituição Federal, em que pese o processo de estadualização das implementações das regiões metropolitanas e da constituição de aglomerações urbanas e microrregiões.

A Constituição Federal afirma ser da competência da União a elaboração e execução dos planos regionais de gestão do território e de desenvolvimento econômico e social, assim como estabelecer as diretrizes do desenvolvimento urbano, incluindo a questão da infraestrutura socioambiental e de transporte (artigo 21). Já o parágrafo 3º do artigo 25 delega aos estados a instituição de regiões metropolitanas, de aglomerações urbanas e microrregiões, para integrar a organização, o planejamento e a execução das *funções públicas de interesse comum*, enquanto o inciso VIII do artigo 30 estabeleça que cabe ao município a gestão de seu território, através do planejamento e do controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Além disso, o capítulo sobre política urbana deixa claro, em seu artigo 182, a atribuição para o poder local e a obrigatoriedade da elaboração do PD nas cidades com mais de 20 mil habitantes, nas cidades metropolitanas e nas de interesse turístico.

De forma paralela ao que se observa em relação ao planejamento territorial, percebe-se que a questão ambiental também é objeto de uma gestão compartilhada, conforme prevê o artigo 23 da Constituição, que trata das competências comuns de União, estados, Distrito Federal e municípios. Além disso, segundo o que dispõe o artigo 24 da Constituição, apenas a União, os estados e o Distrito Federal podem legislar, de forma concorrente, em relação a aspectos relativos à defesa do meio ambiente, assim como do direito econômico e *urbanístico*.

Assim, nota-se no texto constitucional uma diretriz de descentralização político-administrativa que pressupõe e exige uma capacidade técnica e gerencial e a disponibilidade de recursos financeiros, administrativos e humanos nos municípios para que eles assumam a gestão de seus territórios; mas que, através da distribuição dos vários tipos de competências entre os entes da federação, demanda a coordenação intergovernamental entre esses entes, de forma a produzir um planejamento e uma gestão integrados, articulados e compartilhados do território e do meio ambiente.

A exegese da Constituição Federal permite que se construa um marco jurídico-administrativo para o país que supere a dicotomia centralização-descentralização, à medida que se reconheça a existência da autonomia dos níveis subnacionais e os limites da ação local, considerando a existência das funções públicas de interesse comum, e de aspectos ligados à gestão ambiental que demandam uma atuação governamental integrada, compartilhada e, eventualmente, centralizada em níveis político-administrativos de maior abrangência.

Treze anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade – Lei nº. 10.257, de 10/07/2001 – regulamentará os artigos 182 e 183 da Constituição, conformando o que se constitui no marco legal da política urbana no Brasil.

Através do capítulo sobre a política urbana, a Constituição Federal de 1988 já tinha tornado obrigatória a elaboração dos PD e abriu a possibilidade da utilização de alguns instrumentos de política urbana tais como o usucapião urbano, o parcelamento e a edificação compulsórios e o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, progressivo. Com o Estatuto da Cidade, tem-se a regulamentação da política urbana e inicia-se uma nova etapa na história do planejamento territorial no país.

O que para alguns (CASTRO, 2005) configura um sintoma da dubiedade da descentralização brasileira e de nossa federação, e que se soma à Lei de licitações e de contratos administrativos (BRASIL, 1993), e à Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), as quais também implicariam numa (re)centralização político-administrativa, o

Estatuto da Cidade estabelece as diretrizes que irão permitir aos municípios a aplicação das normas do direito urbanístico, especialmente os instrumentos de política urbana que, segundo o ideário da reforma urbana, favorecerão o cumprimento da função social da propriedade.

Apesar das críticas ao que seria uma interferência da União em matéria jurídica local, a verdade é que a Constituição Federal já estabelecia que cabe à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar sobre o urbanismo (ver inciso I, artigo 24), cabendo aos municípios suplementar, sem ferir os preceitos constitucionais, a legislação federal, promovendo sua aplicação no nível local, observadas as particularidades de cada município e sua competência para gerir e ordenar seu território (PINTO, 2005).

A crítica não procede. Do ponto de vista jurídico, o Estatuto da Cidade conforma um “conjunto normativo intermediário” (SUNDFELD, 2006) que como tal exigirá diversos desdobramentos ulteriores, ou seja, seus efeitos se tornarão efetivos na medida em que, principalmente, os municípios produzam leis que tornem efetivas as normativas contidas no Estatuto da Cidade.

Talvez a crítica ao Estatuto da Cidade devesse partir não de sua eventual perspectiva centralizadora da política urbana, mas dos eventuais efeitos de padronização e homogeneização das práticas de planejamento e gestão urbanos que podem dele advir (LEITÃO, 2006).

Nesse sentido, Zimmermann chama nossa atenção para “a tentação do planejador federal” ao “ignorar as diversidades e fazer supor algumas homogeneidades que simplesmente não existem” entre nossos municípios (2005, p. 159).

Na verdade, o Estatuto da Cidade arrisca-se a estimular a reprodução de práticas de planejamento e gestão territorial relativamente homogêneas para o país como um todo, sem levar em conta aqueles aspectos de diversidade e as desigualdades socioespaciais, culturais e políticas existentes no país.

Contudo, ainda assim, apesar de certas diretrizes homogeneizadoras e distanciadas das várias realidades locais existentes no país, o Estatuto da Cidade procura valorizar e tornar juridicamente consistentes as práticas de planejamento e gestão urbanas brasileiras.

Como marco jurídico responsável pelo estabelecimento das diretrizes de política urbana do país, o Estatuto da Cidade dá embasamento legal para que os municípios utilizem instrumentos de política urbana que poderão favorecer a construção de políticas territoriais voltadas para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana.

A Constituição Federal já estabelecia que caberia ao PD ditar as normas segundo as quais a propriedade urbana cumpriria sua função social. O Estatuto da Cidade, então, vem oferecer um amplo leque de instrumentos de política urbana e de institutos jurídicos e políticos cuja utilização poderá tornar possível o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, condicionando a aplicação desses instrumentos e institutos ao PD, principal instrumento do processo de planejamento urbano do país.

O Estatuto da Cidade disponibiliza os seguintes instrumentos e institutos jurídico-políticos para se efetivar a política urbana: desapropriação; tombamento; instituição de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; cobrança do IPTU progressivo no tempo; usucapião especial do imóvel urbano; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir; operações urbanas consorciadas; transferência do direito de construir; e a realização do Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV, entre outros.

Cabe ao PD delimitar as áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (art. 5º); o direito de preempção (art. 25); a outorga onerosa do direito de construir (art. 28); as operações urbanas consorciadas (art. 32); e a transferência do direito de construir (art. 35).

O Estatuto da Cidade valoriza de forma explícita o princípio do planejamento e procura destacar a existência de instrumentos de planejamento que são de competência de diferentes entes da federação e que devem ser compatibilizados. Assim, no seu artigo 3º, o Estatuto da Cidade reforça a competência da União para legislar sobre normas de direito urbanístico e para elaborar e executar planos regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

Ao listar os instrumentos de política urbana a serem utilizados, o artigo 4º do Estatuto da Cidade apresenta os diversos níveis de planejamento existentes, sugerindo uma hierarquia de abrangência territorial que passa (I) pelo planejamento nacional, regional e estadual de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; (II) pelo planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; e chega ao (III) planejamento municipal.

De fato, as práticas de planejamento são valorizadas pelo Estatuto da Cidade e o são ainda mais à medida que se prevê uma vinculação da implementação do PD com a utilização dos demais instrumentos do planejamento municipal, tais como o zoneamento ambiental, os

planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais e os planos, programas e projetos setoriais (DALLARI; FERRAZ, 2006).

Seja do ponto de vista territorial, considerando a integração e os aspectos interescolares do planejamento territorial, inclusive do ponto de vista da cooperação entre os diversos níveis de governos, seja do ponto de vista setorial, considerando as interfaces entre o planejamento territorial, o planejamento e a gestão ambiental e o planejamento setorial, o Estatuto da Cidade deixa claro sua diretriz de valorização do princípio do planejamento, entendido como processo, como esforço de integração e cooperação e como mecanismo de valorização da democracia, quer estabelecendo as normas e diretrizes para o cumprimento da função social da propriedade urbana e das cidades, quer exigindo que a gestão das cidades se dê de forma democrática, desenvolvendo, já a partir dos PD, um sistema de acompanhamento e controle que deverá lançar mão de instrumentos como os órgãos colegiados de política urbana, a realização de debates, audiências e consultas públicas, a realização das conferências das cidades e a iniciativa popular de projetos de lei.

O Estatuto da Cidade, portanto, expressa uma diretriz de valorização do planejamento que é entendido como um instrumento da reforma urbana, orientada para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana. Autores como Cardoso (2003), De Grazia (2003), Ribeiro (2003) e Ribeiro e Cardoso (2003), ao fazerem um relato do planejamento urbano no Brasil e de seus principais instrumentos, argumentam que o Estatuto da Cidade deve ser percebido como uma conquista dos movimentos populares e dos setores empenhados em tornar possível a reforma urbana a partir de propostas de legislação que já tramitavam há anos no Congresso: “assim a Lei Federal 10.257/01 expressa o debate urbano acumulado nos últimos 20 anos, bem como boa parte dos princípios estabelecidos pelo Movimento da Reforma Urbana” (DE GRAZIA, 2003, p. 60).

3.4. Os instrumentos de planejamento territorial e os planos diretores no Brasil

Existe um leque relativamente amplo de instrumentos de gestão territorial no Brasil contemporâneo, cada um com algum tipo de vínculo institucional e com características distintas no que diz respeito à sua elaboração, implantação e efetividade. Diversas práticas político-sociais de PUR coexistem, somando-se àquelas advindas das políticas setoriais como as de educação, saúde e assistência social.⁴¹

⁴¹ As informações sobre os principais programas e ações em curso no país utilizadas aqui podem ser encontradas em www.cidades.gov.br, www.integracao.gov.br e www.mma.gov.br.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, diversos instrumentos de planejamento territorial estão sendo construídos no Brasil, sendo a maior parte deles relacionada à gestão ambiental, como os Planos de Manejo dos Parques e Estações Ecológicas e o Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE, das Áreas de Proteção Ambiental – APA, ou ainda como os Mosaicos de Unidades de Conservação, ainda pouco utilizados, mas que propõe uma visão regional de Unidades de Conservação, com ênfase na proteção de alguns biomas, e com importantes interfaces com o planejamento territorial.

Ainda com ênfase nos aspectos ambientais, mas considerando a questão da gestão dos recursos hídricos associada aos usos antrópicos desses recursos e seus impactos ambientais, têm-se os estudos e propostas relativas aos Comitês de Bacias Hidrográficas – CBH, que abrangem microbacias e bacias de diferentes portes. A organização territorial a partir das bacias hidrográficas é algo interessante de ser destacado, pois apresenta grandes divergências em relação à divisão político-administrativa do país. Raramente os limites municipais circunscrevem-se a uma bacia hidrográfica, sendo comum que o limite político-administrativo de municípios e estados se faça através de cursos d'água.⁴²

Essa dissociação entre bacia hidrográfica e divisão político-administrativa exige um grande esforço de articulação interinstitucional na estruturação e funcionamento dos CBH e de suas respectivas Agências – ainda em fase de implantação. Para se produzir uma política de gestão territorial integrada, a partir do paradigma da gestão das águas, faz-se necessário uma ampla articulação interinstitucional, sobretudo ao nível das prefeituras, o que esbarra numa série de dificuldades de ordem econômica, social e jurídico-institucional.

De forma relativamente paralela à questão da gestão das águas, outro instrumento de gestão territorial são as Agendas 21 – A21, Locais, desdobramentos da A21 Global, documento assinado por 180 países na Conferência Rio 92, que estabeleceu compromissos relativos ao desenvolvimento sustentável do planeta.⁴³

As A21 vêm sendo produzidas por diferentes atores sociais, articulados, em muitos casos, aos Fóruns Locais das A21 e/ou aos Fóruns de Desenvolvimento Local Integrado Sustentável – DLIS, originalmente estruturados no âmbito do Programa Comunidade Ativa, e podem ser construídas para um município, para uma microrregião, para uma bacia hidrográfica ou para um estado, sendo que vários deles já construíram suas A21, refletindo, de alguma forma, a A21 Brasileira. O apoio à construção e à implementação das A21 vem sendo

⁴² Ver MACIEL, 2000.

⁴³ Ver THE LOCAL, 1996.

fornecido pelo governo federal, notadamente através do Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA.

As A21 locais, microrregionais e estaduais emergem também como instrumentos de gestão territorial que podem se articular aos PD, mas que, ao contrário desses, não são necessariamente elaboradas por atores governamentais e apresentam deliberações que não se traduzem, obrigatoriamente, em marcos regulatórios legais, expressando a construção de consensos em torno de um projeto de desenvolvimento local e/ou regional integrado, o qual pode não se traduzir em ações políticas concretas, acompanhadas ou supervisionadas por entes públicos.

No Brasil atual, as A21 são um conjunto relativamente amplo de experiências – com mais de 200 processos sendo financiados, entre 2004 e 2006, pelo FNMA. No entanto, embora as A21 possuam uma metodologia que enfatiza a construção de consensos, por não trazerem conseqüências diretas em relação à produção social do espaço – como o fazem a Lei do PD e a Legislação Urbanística Básica – LUB, – as A21 são encaradas, na maior parte dos casos, pelos atores sociais e políticos locais, como uma “questão ambiental genérica”, sem maiores conseqüências e sem a responsabilização dos “maus agentes”.

Já com uma maior ênfase nos aspectos relativos ao desenvolvimento econômico, mas com rebatimentos sobre o território, têm-se os Arranjos Produtivos Locais – APL, e os Fóruns de Desenvolvimento Regional, encontrados em algumas mesorregiões brasileiras.⁴⁴

De forma não muito distante das A21, os Planos de Desenvolvimento Regional também expressam uma ampla concertação de atores regionais governamentais e não-governamentais e traduzem um esforço de reversão da dinâmica econômica e social de regiões que não estão incluídas de forma privilegiada na globalização.

Os Planos de Desenvolvimento Regional e a instalação dos Fóruns de Desenvolvimento Regional assemelham-se em muitos aspectos à elaboração das A21, mas a escala mesorregional traz alguns desafios metodológicos e logísticos para a sensibilização e a mobilização das comunidades regionais. Nesse caso, não se trata mais de envolver toda a comunidade no processo, mas de envolver determinados atores sociais: empresários, lideranças comunitárias e de entidades de classe de maior expressão regional, políticos e representantes de órgãos públicos.

⁴⁴ A respeito dos aspectos interescares relativos à questão do desenvolvimento regional e urbano, ver CONTI, 2005; DINIZ; CROCCO, 2006; DINIZ, LEMOS, 2005; SUZIGAN; GARCIA; FURTADO, 2005.

Finalmente, tido como o principal instrumento de gestão territorial, seja por estar previsto na Constituição Federal e ser obrigatório para cidades de maior porte ou inseridas em Regiões Metropolitanas, seja por expressar a hegemonia discursiva do binômio participação-descentralização, o PD (ou plano diretor participativo – PDP) emerge como o instrumento norteador da política urbana, ao qual se subordinam os demais instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade.

O conjunto dos principais instrumentos de planejamento e gestão urbana e regional disponíveis no Brasil conforma práticas que não estabelecem, a rigor, um diálogo mais profundo entre si, refletindo inclusive os conflitos e disputas de poder interinstitucionais.

Reconhece-se, contudo, que há uma matriz teórico-conceitual comum permeando tais práticas, matriz essa francamente inspirada pelo discurso que defende o princípio da participação ou, numa perspectiva ampliada, a construção do “Estado participativo” e pela posição de destaque que ocupam os PD nesse arcabouço institucional de planejamento territorial, vale a pena investigar mais de perto esse instrumento de PUR.

O PD é o instrumento básico da política urbana, conforme já estabelecia a Constituição Federal. Obrigatório, agora, para as cidades com mais de 20.000 habitantes, para aquelas inseridas nas regiões metropolitanas e para aquelas de interesse turístico ou sujeitas a impactos ambientais de abrangência regional ou nacional, o PD foi o principal objeto de regulamentação do Estatuto da Cidade.

Durante o primeiro mandato do governo Lula, um ano e meio após sancionado o Estatuto da Cidade, foi criado o Ministério das Cidades – MCidades, tendo por missão apoiar a implementação da política urbana no país, tanto através de programas governamentais, quanto através da produção de material instrucional e informativo sobre a matéria.⁴⁵

Considerando a vigência do Estatuto da Cidade, o MCidades deu início ao ciclo das Conferências Nacionais das Cidades, em 2003, quando foi eleito o Conselho das Cidades, instituído em 2004, tendo por competência “emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei 10.257, de 2001, e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano” (art. 2º, IV, Decreto 5.031, de 02.04.2004).

⁴⁵ Logo após aprovado o Estatuto da Cidade, em 2001, é editado o documento “Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos”, onde diversas orientações conceituais, metodológicas e jurídicas são fornecidas para favorecer a implementação da Lei (BRASIL, 2001b). Posteriormente, em 2005, o Ministério das Cidades publica novos materiais que darão suporte, especificamente, à elaboração dos Planos Diretores, considerando o prazo previsto para sua aprovação no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2005a; 2005b).

Através das resoluções 25 e 34, de 2005, o Conselho das Cidades definiu diversas normas e orientações referentes ao conteúdo e ao processo de elaboração dos PD, considerando que outubro/2006 era o prazo final para os municípios terem aprovados suas Leis do Plano Diretor nas câmaras municipais.

O MCidades lançou a campanha nacional “Plano Diretor Participativo: cidade para todos” e algumas medidas foram tomadas para se estimular e apoiar a elaboração dos PD: foram repassados recursos federais para cerca de 400 municípios (aproximadamente $\frac{1}{4}$ dos municípios que se enquadrariam na exigência legal de elaboração dos PD); produziu-se e distribuiu-se kits e publicações com informações, orientações e material de divulgação para ser utilizado nos processos locais de elaboração dos PD; foram criados Núcleos Estaduais em quase todos os estados brasileiros para facilitar o processo de sensibilização e capacitação para a participação dos atores sociais nos processos de elaboração dos PD; e organizou-se um cadastro de técnicos e instituições de assessoria que receberam uma espécie de certificação, atestando a sua capacidade no assessoramento para a elaboração dos PD.

Uma “febre de plano diretor” tomou conta do Brasil, especialmente em 2006, ano em que se esgotaria o prazo para a aprovação dos planos: vários municípios contrataram sua elaboração a empresas de consultoria; governos estaduais desenvolveram programas e criaram secretarias de cidades ou de desenvolvimento urbano para coordenar programas voltados para a implantação de políticas urbanas nos seus municípios (replicando a institucionalização ministerial); grupos de discussão na internet e uma rede de apoio aos PD foram criados, envolvendo diversas pessoas e entidades.

Não há dúvidas, portanto, de que o PD constitui o instrumento norteador da política urbana de nossas cidades, sendo a referência jurídico-normativa do processo de planejamento ao qual se remete a utilização dos institutos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade.

Uma atribuição municipal, ainda que obedecendo à legislação federal e estadual e obedecendo ao que estabelecem as resoluções do Conselho das Cidades, a elaboração do PD é o momento de afirmação da autonomia municipal, o que se tem observado, na maioria dos casos, mesmo em se tratando de municípios inseridos em regiões metropolitanas e aglomerados urbanos.

Trata-se, portanto, de um importante instrumento de política urbana colocado, segundo seus idealizadores, a serviço da reforma urbana e da democratização das cidades brasileiras, palco das profundas transformações socioculturais e econômicas do país e onde estão

registrados no uso e na ocupação do espaço urbano os sinais de nosso passivo socioambiental (FERNANDES; ALFONSÍN, 2006).

Mas o que é exatamente um plano diretor? Parece que o único consenso acerca desse que é o instrumento básico da política urbana brasileira é a inexistência de consenso sobre uma definição do que ele é e de quais são suas características, propósitos e limites. Várias práticas, baseadas em entendimentos por vezes divergentes, abrigam-se sob o mesmo guarda-chuva, o PD.

Analisando o histórico do uso da expressão “plano diretor” no Brasil, Pinto argumenta que até a Constituição de 88, as práticas não apresentavam uma homogeneidade terminológica e conceitual. “Em conseqüência, cada município adotou um conceito próprio de plano diretor. De um modo geral, esses planos não têm tido grande influência sobre o cotidiano da política urbana, que continua sendo realizada sem planejamento” (2005, p. 117).

Villaça (1999) propõe uma periodização da história do planejamento urbano no Brasil em três períodos, sendo que em cada um deles emerge uma idéia de plano com características específicas: os planos de melhoria, embelezamento e extensão das cidades; os planos de desenvolvimento integrados e superplanos; e os planos que nasceram como reação ao planejamento integrado.

Assim, até 1930, teriam predominado os planos de melhoria, embelezamento e extensão das cidades, planos físico-territoriais que, a despeito de não possuírem conteúdo jurídico-normativo, foram executados por se tratarem, na verdade, de propostas de intervenção física no espaço construído, seja através do sistema viário, seja através da construção de equipamentos públicos.

Para Villaça (1999), a partir de 1930 inicia-se um segundo período que teria se estendido, pelo menos, até o fim do século XX, no qual se observa, de diversas formas, a predominância do planejamento técnico-científico, com a edição de planos pouco ou nada operacionais, extremamente abrangentes em termos de conteúdo e puramente discursivos, configurando o que para ele se trata apenas de uma ideologia de planejamento urbano, sem maiores efeitos concretos sobre o cotidiano das pessoas e a produção do espaço social.

Cada vez mais os planos passam a ser discurso apenas, pois a classe dominante não tem propostas para resolver os problemas que se agravam. Os dilemas e os interesses a serem ocultados pelos novos planos estão claros. Não há como anunciar obras de interesse popular, pois estas não serão feitas, e não há como anunciar as obras que serão feitas, porque estas não são de interesse popular (VILLAÇA, 1999, p. 204).

São desse período os primeiros PD brasileiros, iniciando-se com o de Agache, em 1930, que teria sido o primeiro a usar essa terminologia. Num primeiro momento, os PD guardariam grande semelhança com o *comprehensive planning* norte-americano, sendo um “momento preparatório da elaboração dos demais instrumentos urbanísticos, como as leis de zoneamento e de parcelamento” (PINTO, 2005, p. 119).

Já a partir de 1965, sob o patrocínio da ditadura militar, os PD têm seu escopo ainda mais ampliado, configurando o que Villaça (1999) chama de “superplanos”, ainda mais abrangentes do que os PD, abrangendo todos os setores e aspectos que dizem respeito à vida municipal e ainda lidando com aspectos regionais, estaduais e federais.

A elaboração dos chamados Planos de Desenvolvimento Local Integrado – PDLI, data dessa época. Tais planos tiveram sua elaboração estimulada pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, órgão federal dos anos 1970 que foi posteriormente substituído pelo Conselho Nacional de Política Urbana – CNPU, que, depois, teve sua denominação alterada para Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU.

Essa geração de PD não auto-aplicáveis, no sentido de conterem diretrizes a serem posteriormente detalhadas, constitui a marca dos PD brasileiros durante toda a metade do século XX, expressão de uma ideologia, sem maiores impactos na vida urbana.

Nesse processo, os planos passam a ser encarados e avaliados, não por seus efeitos, não pelas suas capacidades reais de orientar a ação das prefeituras municipais, mas por suas características intrínsecas, sua lógica e coerência internas, por seus aspectos técnicos, pelo uso (ou não) dos mais avançados recursos da informática ou, ainda, pelo mérito de suas propostas idealizadas, independentemente de suas operacionalizações (VILLAÇA, 1999, p. 222).

Finalmente, já a partir dos anos 1970, surgem planos que procuram reagir aos superplanos e aos planos integrados. Num primeiro momento, são elaborados, pelos próprios técnicos municipais, planos “singelos”, simples e sem referências cartográficas, contendo “objetivos, políticas e diretrizes os mais louváveis e bem-intencionados possíveis” (VILLAÇA, 1999, p. 221), eliminando as possibilidades de se explicitarem os conflitos de interesses existentes nas cidades.

Na verdade, o novo tipo de plano é o novo mecanismo utilizado pelos interesses das facções da classe dominante na esfera urbana para contemporizar as medidas de interesse popular. A idéia do plano diretor de princípios e diretrizes está associada à de “posterior detalhamento”, e isso nunca ocorre (VILLAÇA, 1999, p. 221).

Já num segundo momento, emergem os planos politizados, resultantes da “reação popular” iniciada nos anos 1980 e que gerarão a edição de planos, especialmente no período imediatamente subsequente à Constituição Federal, afinados com o ideário da reforma urbana, sobretudo nas cidades assumidas por partidos de esquerda (VILLAÇA, 1999).

Propondo um recorte histórico e conceitual diferente, Bueno e Cymbalista (2007) destacam, entre as experiências brasileiras de planejamento municipal, aquelas articuladas à perspectiva econômica e regional ligadas à SUDENE e às experiências inspiradas no trabalho de Padre Lebret, na SAGMACS.

Ambas essas vertentes nascem no período pós-guerra e refletem a vivência da democracia sob a Constituição de 1946, tendo sido produzidos manuais para orientar a elaboração de Planos Municipais de Desenvolvimento Integrado.

No caso de São Paulo, os autores destacam que a criação do Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal – CEPAM, vinculado à Secretaria Estadual do Interior, em 1961, reflete a importância que o estado e seus municípios passaram a conferir a esse instrumento de planejamento urbano.

Já durante o regime militar, cumpre destacar que o Estado de São Paulo, através de sua Lei Orgânica de agosto de 1964, foi o primeiro Estado brasileiro a exigir de seus municípios a elaboração de PD, dando-os um prazo de 6 (seis) anos para o cumprimento da exigência, sendo que a partir de 1970 o repasse de recursos estaduais para os municípios estaria condicionado à existência dos PD.

Segundo Bueno e Cymbalista (2007), com a produção dos manuais e a exigência legal de sua elaboração, “a ‘primeira geração’ de planos diretores passou de sua fase romântica e pioneira a uma fase mercantil”, quando empresas de consultoria passaram a assediar prefeitos e a vender PD, muitas vezes financiados por recursos obtidos no SERFHAU.

O destino da maioria desses planos eram as prateleiras do gabinete do prefeito e, por vezes, de algumas secretarias ou da biblioteca municipal. Um inventário feito em 1979 pela Escola de Engenharia de São Carlos da USP constatava que 80% dos planos dessa era não tiveram serventia, outros 13% tiveram uma ou duas de suas diretrizes implantadas e somente 7% dos planos diretores foram utilizados como instrumentos de administração municipal nos anos seguintes (BUENO; CYMBALISTA, 2007, p. 258).

Ainda segundo esses autores, a partir da década de 1990 inicia-se uma “segunda geração” de PD, muito diferentes dos planos patrocinados pelo SERFHAU, com uma

participação mais intensa dos técnicos municipais, ainda que se recorresse à contratação de consultores para assessorar na elaboração desses novos planos.

Pode-se afirmar que os planos produzidos na última década do século passado foram menos fisiológicos e mais objetivos do que os da primeira fase. Na ausência de novos manuais e de normas detalhadas, os planos possuem roteiros distintos e mais diversificados. [...] Pode-se afirmar que os novos planos são menos urbanísticos e mais administrativos do que os anteriores e ensaiam a aplicação de instrumentos da reforma urbana, cuja inclusão na lei específica quase sempre produz polêmicas (BUENO; CYMBALISTA, 2007, p. 259).

Acrescente-se que esses autores vêem como positiva a experiência dos PD pós-1988 e enxergam neles instrumentos que, de uma forma ou de outra, moldaram-se às realidades locais brasileiras.

Villaça, por seu turno, mostra-se menos otimista em relação a essas mudanças. Para ele, a obrigatoriedade da elaboração e aprovação de PD previstas na Constituição Federal representou um retrocesso de décadas para o país. Para esse autor, as pressões populares presentes na década de 1980 e as propostas feitas pelo MNRU não foram responsáveis por essa exigência, uma espécie de “presente de grego” das elites para os movimentos populares: “diante da mobilização popular dos anos de 1980, a facção da classe dominante com interesses no espaço urbano reage exatamente como a ditadura militar reagiu em 1964: com plano diretor!” (1999, p. 232).

Presente de grego ou não, a verdade é que os setores empenhados na reforma urbana e que atuaram de forma permanente na viabilização da aprovação do Estatuto da Cidade (DE GRAZIA, 2003) têm buscado, desde então, atuar no processo de planejamento municipal como um todo, seja no processo de elaboração e implementação dos PD (participativos), seja na instalação e no funcionamento dos Conselhos Municipais de Política Urbana, Conselhos da Cidade ou outros similares, aos quais cabe o acompanhamento social do processo de planejamento municipal e da implementação dos PDP.

Contudo, mesmo que reconheçamos que os PD tenham se tornado um importante campo de luta pela construção de cidades sustentáveis, justas, fraternas e solidárias, na perspectiva da implementação de uma política urbana redistributiva – com a captura das mais-valias geradas na produção do espaço –, ainda não podemos afirmar que exista um entendimento consensual acerca desse que é o instrumento básico da política urbana brasileira. Ao contrário, existem interpretações divergentes acerca do que seja um PD, seja do

ponto de vista de seu conteúdo, seja em termos da capacidade de gerar efeitos socioespaciais concretos que lhe é atribuída.

Para seus críticos, o PD é uma espécie de “remendo novo em pano velho”, uma “panacéia para os problemas urbanísticos”, um “superinstrumento” (LEITÃO, 2006, p. 319-320).

Como se não bastasse a inadequação de se propor como instrumento de política urbana para toda uma nação um instrumento que apresenta dificuldades conceituais crescentes [...] o substitutivo que se discute neste texto [o Estatuto da Cidade] ratifica, uma década depois, o mesmo equívoco constitucional, ao determinar que o plano diretor é o instrumento básico da política urbana, mesmo que ele se tenha mostrado ineficaz na realidade brasileira (LEITÃO, 2006, p. 321).

Leitão (2006), Pinto (2005) e Villaça (1999) possuem pontos convergentes na análise que fazem dos PD no Brasil. Para Leitão, eles são considerados pouco eficazes devido (i) à imprecisão conceitual que gira em torno de seu uso, por causa de sua abrangência e da dificuldade de se estabelecer os limites de sua aplicabilidade; (ii) à heterogeneidade das realidades municipais brasileiras, dificilmente apreensíveis por um único instrumento de planejamento territorial; e (iii) à pouca importância que se dá aos aspectos relativos à cultura política local no Brasil.

Pinto também se mostra crítico em relação a esses aspectos culturais, segundo ele “a prática do planejamento se choca com uma cultura imediatista e com interesses políticos consolidados, que transformaram a política urbana em verdadeiro balcão de negócios”. Nesse contexto, ele avalia que a “imposição do planejamento dificilmente será eficaz pela punição dos agentes públicos que se omitem na elaboração de planos diretores” (2005, p. 331).

Na linha analítica proposta por Villaça (1999), Pinto considera os PD pré-1988 documentos genéricos, abrangentes e não auto-aplicáveis, um documento “destinado a orientar a elaboração de instrumentos operacionais, como o zoneamento” (2005, p. 127). Já o PD da Constituição Federal é para Pinto “um plano auto-aplicável, que contém o zoneamento e estabelece índices urbanísticos” (2005, p. 133). Concebido para aplicar a legislação urbana federal e para disciplinar o direito de propriedade em cada município, o PD, para ele, seria “exclusivamente urbanístico, não se destinando a tratar de políticas setoriais ou da promoção do desenvolvimento econômico” (2005, p. 137). O PD contemplaria a questão social e econômica à medida que previsse espaços urbanos para a instalação de infra-estrutura, negócios e equipamentos de consumo coletivo, mas “a abrangência territorial do plano diretor não diz respeito a todo o município, mas apenas a cada cidade” (2005, p. 140).

Analisando os diferentes modelos existentes para a elaboração de PD, Pinto (2005) salienta que aqueles utilizados pelo CEPAM e pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, são os que mais se distanciam do que deveriam ser os PD, conforme sua análise do texto constitucional e dos registros dos debates parlamentares. Por outro lado, ele avalia que as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, são as que melhor traduzem a vontade e os projetos dos constituintes em relação aos PD.

A partir do Estatuto da Cidade, Pinto (2005) considera que fica ainda mais clara a proposta segundo a qual o PD é um plano exclusivamente urbanístico, apesar de abranger todo o território municipal e de conter diretrizes e prioridades a serem incorporadas nos instrumentos de gestão financeira do município, como parte do processo de planejamento municipal.

O entendimento de que o PD é um plano urbanístico, contudo, não é hegemônico, mesmo após a edição do Estatuto da Cidade. Se para Pinto (2005) o PD se aproxima de uma lei de zoneamento, devendo conter todos os parâmetros urbanísticos, para Leitão não se deve associá-lo a uma lei de uso do solo, pois com isso “dá-se ao plano diretor uma exatidão que ele não pode nem deve ter”, já que “um plano diretor é, também por definição, *a prática, ou o exercício, da incerteza*” (LEITÃO, 2006, p. 322).

Já para Maricato, que viria a assumir o cargo de Secretária Executiva do MCidades, o PD previsto no Estatuto da Cidade deve ser “um Plano de Ação que inclua um plano de uso e ocupação do solo [...], deve orientar os investimentos públicos e as localizações das obras urbanas, com a finalidade de regular os preços do mercado imobiliário e democratizar o acesso à infra-estrutura urbana” (2001, p. 116-117).

Cardoso, no entanto, nos mostra, através da análise das Leis Orgânicas das 50 maiores cidades do Brasil, que os PD de fato abrangem uma dimensão urbanística, físico-territorial, mas incluem entre seus temas o caráter geral e integrado do plano que “engloba os aspectos físico, social, econômico e administrativo”; a “definição de objetivos para a política econômica e de desenvolvimento municipal, incluindo o desenvolvimento agrícola”; e a “definição de critérios ambientais para a ocupação do solo e de uma política de preservação ambiental” (2003, p. 33-34).

De fato, há uma contradição entre a constatação da existência de uma realidade municipal marcada pela diversidade e a crítica ao PD que extrapola seu conteúdo urbanístico. Se existem alguns milhares de municípios brasileiros dos quais se exige a elaboração do PD, e

se a existência dessa diversidade é considerada um problema para a sua implementação, não se deve esperar que os estados de nossa federação e que nossos municípios queiram dar a esse instrumento um tratamento homogêneo. Nesse sentido, Leitão observa que

a exigência constitucional de elaboração de planos diretores para todos os municípios com mais de 20.000 habitantes dá a medida da sua impropriedade. Afinal, o município de São Paulo com seus 12 milhões e 600 mil habitantes e Moreno, no interior de Pernambuco, com seus 39 mil habitantes – segundo dados divulgados pelo IPEA – deverão lançar mão de um mesmo instrumento para solucionar problemas urbanísticos fantásticamente diferenciados (2006, p. 323).

Na prática, portanto, ainda que os aspectos urbanísticos e físico-territoriais dos PD tenham sido reforçados explicitamente pelo Estatuto da Cidade, os conteúdos e características dos PD elaborados nos últimos anos no Brasil aproximam-se, por força, inclusive, do que determinam as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais, de planos integrados, que contêm indicações de diretrizes relativas às diversas dimensões da vida municipal.

De certa forma, ao pretender estruturar sistemas de planejamento municipais e ao atrelar as diretrizes dos PD aos demais instrumentos de planejamento municipal, em especial aos planos plurianuais, às leis de diretrizes orçamentárias e às leis orçamentárias anuais, o próprio Estatuto da Cidade justifica e embasa os PD que têm um leque temático ampliado.

No material produzido pelo governo federal para subsidiar a elaboração dos PD, tem se ressaltado os princípios que devem nortear esses instrumentos, a saber, a função social da propriedade, o desenvolvimento sustentável, as funções sociais da cidade, a busca por igualdade e justiça social e a participação popular (BRASIL, 2001b).

Embora observada a ênfase na questão urbana, chamava-se atenção para

[...] a vinculação do desenvolvimento urbano, referido no caput do artigo 182, com o direito ao meio ambiente – estabelecido no artigo 225 da Constituição –, o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura-urbana, ao transporte e serviços públicos, *ao trabalho e ao lazer*, para as presentes e futuras gerações, *voltado para eliminar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais* (BRASIL, 2001b, p. 45, grifo nosso)

Assim considerado, o PD pode ser entendido como um plano com forte conteúdo urbanístico – que de toda forma ainda será complementado por leis que irão regular a utilização de alguns dos institutos jurídicos e políticos previstos no Estatuto da Cidade –, mas não se trata de um plano exclusivamente urbanístico, mas um plano que deve lidar com a questão do desenvolvimento sustentável, envolvendo, portanto, aspectos econômicos e sociais, tendo como foco a redução das desigualdades sociais.

Em 2005, o material produzido pelo MCidades abre-se ainda mais para a necessidade de aproximar o PD da realidade dos pequenos municípios brasileiros, ou seja, para a maioria deles:

Cada cidade tem suas questões mais importantes, suas particularidades. Por exemplo, uma cidade pequena que vem perdendo população por falta de perspectivas de futuro deverá elaborar um Plano Diretor que defina alternativas para que a população permaneça lá, e gere opções para o seu desenvolvimento (BRASIL, 2005a, p. 17).

Se inicialmente, algumas interpretações relativas à utilização, pelo PD, dos instrumentos jurídicos e políticos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade era considerada mandatória: “com relação ao inciso II do artigo 42, o PD *deve dispor* sobre o direito de preempção (artigo 25), outorga onerosa do direito de construir (artigo 28, 29), operações urbanas consorciadas (artigo 32), e transferência do direito de construir (artigo 35)” (BRASIL, 2001b, p. 52, grifo nosso). Passados alguns anos, afirma-se, agora, que “o Estatuto traz dezenas de instrumentos tributários, financeiros, jurídicos e políticos para apoiar o município no planejamento e controle do seu território. *Mas o Estatuto é uma caixa de ferramentas que cada município pode usar em função da sua realidade*” (BRASIL, 2005a, p. 19, grifo nosso).

Considerando a diversidade de assuntos e temas que dizem respeito às realidades locais e regionais do país, o material produzido pelo MCidades enfatiza questões como o equilíbrio entre o meio ambiente e o desenvolvimento econômico, a questão da identidade cultural, o desenvolvimento do turismo e situações regionais específicas, como é o caso das cidades de fronteira inseridas no Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF, no qual se inserem dois dos onze municípios cuja experiência será relatada neste trabalho (BRASIL, 2005a).

Temas como a economia informal, o desenvolvimento rural, a utilização dos instrumentos tributários e de indução de desenvolvimento, a questão regional e as especificidades dos pequenos municípios são também valorizados em publicações oficiais (BRASIL, 2005b).

Buscando incorporar a crítica que se fazia aos PD das décadas anteriores, procura-se reconhecer as desigualdades regionais e as diferenças existentes entre os municípios brasileiros para que não se produzam PD de prateleira:

O Ministério não queria que se repetisse o que ocorreu na década de 1970, em razão da exigência de que as prefeituras só receberiam recursos federais

se tivessem um Plano Diretor. Para continuarem recebendo, o que se viu foi um festival de planos feitos por atacado e vendidos por consultores a administradores coniventes ou inexperientes (BRASIL, 2005a, p. 15-17).

Apesar do alerta e das boas intenções expressas pelo governo federal, em meio à febre dos PD, muitas experiências foram uma reprodução atualizada do que já se tinha visto na década de 1970. Se antes “era ‘normal’ encontrar no meio do plano de uma cidade, o nome trocado pelo nome da cidade que primeiro criou o documento” (BRASIL, 2005a, p. 17), agora, com os recursos de edição do tipo “*control C*” e “*control V*”, os nomes podem estar menos repetidos, mas os conteúdos são, muitas vezes, os mesmos.

À medida que a atividade de planejamento transforma-se ela mesma em mercadoria, submetendo-se à lógica da produção capitalista, os produtos do planejamento e o próprio processo de planejamento constituem valores de troca, afastando-se de uma perspectiva de planejamento centrada no seu potencial de valor de uso – que poderia contribuir para processos voltados para a construção de cidades-obra, de valores de uso.

Contudo, apesar da mercantilização do planejamento urbano que se viu nos últimos anos, com empresas que tradicionalmente trabalham na área de engenharia, assumindo a elaboração de PD para aproveitar a oportunidade aberta nesse novo nicho de mercado, há que se reconhecer que a nova geração de PD não é uma simples reprodução dos planos integrados das décadas de 1960 a 1980.

Ainda que o elenco temático do PD não se circunscreva à questão urbanística e que ele se adapte às especificidades locais, espera-se que os PD abordem com certa profundidade a questão físico-territorial de seus municípios e produzam, ao menos, uma proposta de macrozoneamento que contenha orientações para a utilização dos institutos jurídicos e políticos previstos no Estatuto da Cidade. Assim, a edição de PD idênticos para municípios distintos fica menos provável.

Finalmente, a transformação dos PD em PDP não é mera questão semântica, mas reforça o princípio da participação, o qual norteia não apenas a elaboração do PD, mas toda a proposta de política urbana que o Estatuto da Cidade encerra.

Retendo as críticas formuladas aos PD, entendidos como construções ideológicas ou até ultrapassadas, devemos reconhecer, contudo, o papel central que lhes é reservado na ordem jurídico-administrativa brasileira e os avanços conceituais e mesmo metodológicos relativos a essa nova geração de PD. Afinal “a qualidade dos planos e a sua concretização em cidades mais justas, democráticas e sustentáveis dependerá, logicamente, da cada cidade, do

nível de organização e mobilização da sociedade e das práticas de participação locais (BRASIL, 2005a, p. 25).

A partir dessa perspectiva e refletindo sobre as possibilidades de instalação de processos de planejamento baseados em contra-planos e contra-projetos orientados para a construção de cidades enquanto valores de uso que se constituam em espaços que favoreçam a razão comunicativa, as interações sociais e o urbano – expondo as contradições do espaço abstrato, das relações sociais de produção e da própria produção do espaço –, tendo como referência o contexto social, histórico e político aqui apresentado, apresento no capítulo seguinte algumas experiências de elaboração e implementação inicial de PD, cuja análise deverá iluminar a compreensão acerca das possibilidades do planejamento territorial atual.

Capítulo 4

Crônicas do planejamento possível

Our stories define us in subtle political and social ways, expressing and reshaping who we are, individually and together.

John Forester, *Learning from practice stories*.

Conforme já havia apontado na introdução, o entendimento de ciência presente nesta investigação parte do reconhecimento das relações dialéticas entre sujeito e objeto e privilegia a aprendizagem decorrente da crítica da experiência, no sentido de torná-la concreta.

Apresento aqui as experiências que constituem o objeto empírico dessa investigação como se fossem uma crônica do planejamento possível, com seus enredos e histórias de bastidores, ainda que tal relato se oriente por alguns critérios que serão explicitados.

Concordo com as contribuições de John Forester quando ele defende que aprendemos com os relatos dos atores sociais e também quando ele diz nos lembra que “[w]e forget too easily that science is a cultural form of argument, not a valueless, passionless use of magical techniques” (1996, p. 191).

É a partir dessa perspectiva que apresento aqui a experiência de elaboração e implementação inicial de planos diretores – PD, no Brasil, procurando, através da análise desse que é o principal instrumento da política urbana do país, identificar as possibilidades de construção de um planejamento territorial democrático que contribua para a superação das contradições do espaço abstrato, na transição para a sociedade urbana.

4.1. Dos planos diretores e seus municípios

A seleção de práticas apresentadas nesta investigação não se constitui em uma amostra estatística da realidade urbana brasileira. No entanto, os casos selecionados são capazes de representar a diversidade dessa realidade e permitem verificar as variações empíricas das práticas político-sociais de Planejamento Urbano e Regional – PUR, em municípios de portes variados, de diferentes contextos regionais, inseridos ou não em programas de desenvolvimento local e regional.

A TAB 4.1, a seguir, apresenta a população dos municípios, conforme o Censo Demográfico de 2000, o grau de urbanização de cada município e a taxa de crescimento demográfico da população para o último período intercensitário.

Tabela 4.1 – Indicadores demográficos dos municípios dos casos selecionados – 2000

Variáveis Território	Área (km ²)	População (habitantes)			Grau de urbanização (%)	Taxa de crescimento 1991-2000 ¹ (% ao ano)
		Total	Urbana	Rural		
Brasil	8.514.204,9	169.799.170	137.953.959	31.845.211	81,2	1,63
Total	7.435,7	535.104	463.619	71.485	86,6	-
Barracão/PR	177,6	9.271	5.825	3.446	62,8	-2,44
Cidade Ocidental/GO	388,5	40.377	34.465	5.912	85,4	-
Dionísio Cerqueira/SC	379,3	14.250	8.610	5.640	60,4	0,42
Itabirito/MG	545,1	37.901	35.245	2.656	93,0	1,87
Luziânia/GO	3.961,6	141.082	130.165	10.917	92,3	4,25
Novo Gama/GO	191,7	74.380	73.026	1.354	98,2	-
Rio Formoso/PE	339,6	20.763	8.348	12.415	40,2	0,26
Santo Antônio do Descoberto/GO	938,4	51.897	48.398	3.499	93,3	-
Sirinhaém/PE	355,2	33.046	13.646	19.400	41,3	-0,07
Tamandaré/PE	98,5	17.281	11.035	6.246	63,9	2,75
Valparaíso de Goiás/GO	60,2	94.856	94.856	0	100,0	-

Fonte: IBGE, Censo demográfico, 1991, 2000.

Nota: (1) A taxa não foi calculada para os municípios de Cidade Ocidental, Novo Gama, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás, em Goiás, por se tratarem de municípios emancipados de Luziânia/GO, que não eram sequer seus distritos em 1991; para os municípios de Barracão/PR, Luziânia/GO, Rio Formoso/PE e Tamandaré/PE, a taxa foi calculada, considerando a população residente no território correspondente aos municípios existentes no ano 2000.

Conforme esses dados, os casos que inspiram essa investigação correspondem a apenas 0,09% do território nacional e 0,32% da população brasileira, o que limitaria qualquer pretensão que esse estudo pudesse ter em termos de avaliação quantitativa e estatística do universo brasileiro. Mas esse não é o objetivo deste esforço de investigação e compreensão.

A pequena amostra de casos que são apresentados neste capítulo apresenta uma diversidade notável, rica e muito interessante (leia-se, útil) para os fins deste estudo.

Cabe salientar que se tratam de municípios de portes variados e de diferentes perfis socioculturais, econômicos, regionais e político-institucionais. No que diz respeito aos dados populacionais, três municípios possuem menos de 20.000 habitantes, realidade encontrada em 73% dos 5.507 municípios brasileiros de 2000; quatro municípios possuem entre 20.000 e 50.000 habitantes; três municípios possuem entre 50.000 e 100.000 habitantes; e apenas um município apresenta população superior a 100.000 habitantes, realidade existente em 4% dos municípios brasileiros no ano 2000.

Os 224 municípios existentes no país com mais de 100.000 habitantes abrigam cerca de 51% da população brasileira e mais que 60% da população urbana, constituindo o centro dinâmico do Brasil urbano. No entanto, em termos político-administrativos, a realidade desses municípios não corresponde à realidade dos outros 5.283 municípios brasileiros, considerados, cada um deles, pela Constituição Federal, como entes da federação brasileira⁴⁶. Nessa perspectiva, se o interesse maior é em analisar as práticas político-sociais de PUR no país, enfatizando as interfaces com a descentralização e a participação, torna-se ainda de maior validade e necessário considerar os casos predominantes de municípios de menor porte, ainda que as conclusões a que se pretende chegar possam (e em muitos casos devam) ser aplicáveis às práticas político-sociais de PUR como um todo.

Nos casos selecionados, encontram-se municípios situados em quatro das cinco Regiões Brasileiras: Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul. São 3 municípios do Nordeste, 5 do Centro-Oeste, 1 município do Sudeste e 2 da região Sul, compondo um quadro de grande diversidade regional e sociocultural.

Em termos da inserção regional e metropolitana, os municípios goianos encontram-se inseridos na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE, equivalente a uma área metropolitana de Brasília, que reúne ainda municípios goianos e mineiros, recebendo os impactos do crescimento demográfico e urbano do Distrito Federal, razão pela qual áreas ainda não ocupadas, num espaço de uma década, transformam-se em municípios com população de 100.000 habitantes e elevadas taxas de crescimento demográfico.

Itabirito/MG, por seu turno, está inserido no Colar Metropolitano de Belo Horizonte e apresenta uma taxa de crescimento demográfico superior ao indicador nacional, constituindo-se no município de maior arrecadação e cujos indicadores socioeconômicos apresentam a melhor performance entre os municípios selecionados.

Portanto, o conjunto heterogêneo dos casos aqui apresentados reflete, em boa medida, a realidade brasileira, e nesse quadro de diversidades, as semelhanças e diferenças emergentes de práticas concretas podem contribuir para compreensão das práticas político-sociais de PUR atualmente exercitadas no Brasil, permitindo que se caracterize melhor sua capacidade de transformação, suas potências e os limites com as quais se deparam no contexto socioespacial e histórico-cultural presente.

⁴⁶ Esse entendimento polêmico foi discutido no capítulo anterior.

O Quadro 4.1, apresentado na página seguinte, traz um resumo das experiências acima aludidas, com ênfase em alguns aspectos que contribuem para compreender as práticas político-sociais de PUR atuais, em especial, as instituições contratantes e a origem dos recursos, os principais atores sociais envolvidos no processo, o objeto dos contratos e as ênfases de cada processo.

4.2. A abordagem de planejamento e seus aspectos metodológicos

A abordagem de planejamento dos PD elaborados pelo Instituto de Estudos Pró-Cidadania – PRÓ-CITTÀ, possui elementos que a aproximam do planejamento comunicativo ou deliberativo, chamado também de planejamento participativo no Brasil contemporâneo.

Mesmo antes da construção da metodologia proposta nos últimos anos pelo Ministério das Cidades - MCidades, por ocasião da campanha pela elaboração dos PD, a metodologia utilizada pelo PRÓ-CITTÀ já contava com diversos elementos do planejamento comunicativo e participativo, ou simplesmente planejamento democrático, incluindo, em especial: favorecer a dimensão comunicativa dos processos, a partir da razão comunicativa e do estabelecimento de trocas e interações interpessoais; criação de fóruns de discussão e dinâmicas de participação social em todo o processo de elaboração dos PD; construção coletiva da proposta do plano e, eventualmente, da proposta de zoneamento urbano; adoção de instrumentos e mecanismos que favoreçam a participação democrática dos diversos segmentos sociais no processo de elaboração do PD; constituição, no processo de implementação do plano, de Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano ou similar, entre outros elementos.

De todo modo, tratando-se, na maior parte dos casos, de contratos de prestação de serviços de assessoria técnica, sempre se buscou estruturar Planos de Trabalho objetivos e factíveis, que permitissem o desenvolvimento das atividades no cronograma acordado e na diversidade de situações locais e culturais com as quais a equipe do Instituto se deparava.

Em termos do trabalho desenvolvido pelo PRÓ-CITTÀ, alguns princípios institucionais são observados e influenciam as opções metodológicas adotadas: seguindo os princípios da participação social e comunitária, da descentralização e do fortalecimento do Poder Local, da sustentabilidade dos processos de planejamento e de seus programas e projetos e da democratização das informações, a entidade propõe um Plano de Trabalho e uma metodologia que buscam a atualização desses princípios, conciliando seu cumprimento à observação das condições contratuais firmadas com seus parceiros, inclusive com o cronograma de atividades.

Quadro 4.1 – Caracterização geral das experiências dos PD elaborados pelo PRÓ-CITTÁ

Característica	PRODETUR/NE	RIDE e SEPLAN/GO	Itabirito/MG	IICA e MIN
Municípios envolvidos	Tamandaré, Sirinhaém e Rio Formoso.	Luziânia, Cidade Ocidental, Novo Gama, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás.	Itabirito.	Barracão/PR e Dionísio Cerqueira/SC.
Ano de realização	2000 e 2001.	2003 (Luziânia) e 2006 (outros).	2005.	2006/2007.
Contratação e recursos	Contrato com a SEPLANDES/PE, com recursos do BID (60%) e do governo estadual pernambucano (40%).	Contrato com a SEPLAN/GO, com recursos da RIDE/MIN (50%) e do governo estadual (50%).	Contratação direta pela Prefeitura Municipal de Itabirito, com recursos próprios.	Contrato com o IICA, com recursos do MIN, no âmbito do PDFF e sob a supervisão do MCidades.
Principais atores envolvidos no processo	Atores locais: prefeituras municipais, câmaras, lideranças e entidades sociais, ONG, sindicatos, CEPENE e assentamentos rurais. Atores externos: BID, BN, SEPLANDES/PE, SDETE/PE, FIDEM, CPRH, COMPESA e DER-PE.	Atores locais: Prefeitura Municipal, Câmara, associações comunitárias, ONG SOS Luziânia, sindicatos, empresários locais e CTG. Atores externos: RIDE/MIN, SEPLAN/GO e AGDR.	Atores locais: Prefeitura Municipal, Câmara, associações comunitárias, ONG UAI e Associação Comercial. Ator regional: Subcomitê de Bacia Hidrográfica do Rio Itabirito. Atores externos: EMATER-MG, IBRAM e Brandt.	Atores locais: Prefeitura Municipal, Câmara, ASCOAGRI, associações comunitárias, Corpo de Bombeiros, EMATER-PR e EPAGRI. Ator regional (PR): PARANACIDADE. Ator regional (SC): Secretaria de Desenvolvimento Regional.
Objeto dos contratos	Elaboração do PD e revisão da LUB (Lei de Perímetro Urbano, Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e Códigos de Obras e de Posturas).	Elaboração do PD e revisão da LUB (Lei de Perímetro Urbano, Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e Códigos de Obras e de Posturas).	Elaboração do PD e revisão da LUB (Lei de Perímetro Urbano, Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e Código de Obras).	Elaboração do PD.
Ênfases conceituais	Desenvolvimento local integrado, com ênfase no turismo. Desenvolvimento institucional e capacitação em serviço. Participação social e instituição de fórum de planejamento participativo.	Desenvolvimento local e regional, com destaque para a questão metropolitana da RIDE, especialmente no que diz respeito à questão dos serviços urbanos e à geração de emprego e renda.	Cumprimento do Estatuto da Cidade. Desenvolvimento institucional e capacitação em serviço. Modernização administrativa da prefeitura. Ênfase na geração de emprego e renda.	Cumprimento do Estatuto da Cidade. Participação. Desenvolvimento institucional e capacitação em serviço. Ênfase na geração de emprego e renda.

Evidentemente, isso não se dá sem conflitos. Em alguns processos, percebe-se a dificuldade de avançar na construção de práticas político-sociais de PUR, seja em decorrência das características culturais locais e regionais, seja por conta do quadro político-institucional.

Tais conflitos são percebidos pela equipe e são discutidas estratégias para lidar com as limitações e problemas encontrados, sem abrir mão dos princípios que orientam os trabalhos da entidade.

Em nenhum dos casos observados, contudo, ocorreram intervenções políticas ou institucionais no processo de execução dos projetos, para o que certamente contribuiu o perfil da ONG e de seus técnicos e consultores.

Isso, no entanto, não significa afirmar que todos os processos de planejamento aqui apresentados ficaram imunes a situações de negação dos princípios democráticos. Sem querer adiantar a apresentação dos casos, tão logo as autoridades locais, regionais e mesmo estaduais percebem a orientação democrático-participativa dos trabalhos, mecanismos de atuação estratégica por parte dos interesses dominantes puderam ser acionados, envolvendo, em muitos dos casos, uma paradoxal combinação de facilitação e mesmo agilização dos trabalhos (pagos em boa parte dos casos por órgãos externos aos municípios) com um efetivo distanciamento dos principais gestores públicos locais, inclusive prefeitos(as), dos núcleos gestores do PD e das Comissões Municipais de Acompanhamento – CMA.

Mas não coloquemos os carros à frente dos bois... voltemos à caracterização geral da metodologia dos trabalhos realizados.

O processo de elaboração dos PD contou com a estruturação dos trabalhos em, pelo menos, 4 etapas, contemplando: (I) a mobilização dos atores sociais e políticos e a discussão e revisão, com esses atores, do Plano de Trabalho inicialmente proposto; (II) a construção do Diagnóstico Integrado ou da Leitura da Realidade Local, contemplando tanto a realização de uma leitura comunitária, como da realização de estudos e pareceres técnicos; (III) a pactuação das propostas gerais do PD com suas diretrizes de desenvolvimento socioespacial e as diretrizes específicas de política urbana; e a (IV) elaboração, discussão e revisão da Lei do Plano Diretor e, conforme o caso, da legislação complementar, notadamente da Legislação Urbanística Básica – LUB, formada pelas leis do perímetro urbano, do parcelamento do solo, do uso e da ocupação do solo e dos códigos de obras, de posturas e de meio ambiente (ou Lei Ambiental do município).

Em alguns casos, algumas etapas foram estruturadas de forma diversa, para atender aos Termos de Referência dos Editais, mas, objetivamente, são poucas as diferenças conceituais e metodológicas entre as diversas experiências reportadas.

Ao longo de todo o processo, finalizando cada etapa dos trabalhos, são realizados Seminários e AP nos quais os avanços do processo de planejamento e as decisões são apresentados e discutidos, permitindo uma revisão dos textos que são, então, posteriormente, reeditados, publicados e disponibilizados em sua versão final.

No início dos trabalhos, na etapa I, em boa parte das experiências apresentadas, foram realizadas visitas às entidades comunitárias e sociais locais e às instituições governamentais que atuam local e/ou regionalmente. Essas visitas são uma apresentação informal da equipe, que conta, sempre, com um especialista em psicologia social, comunicação ou sociologia para conduzir os trabalhos de mobilização e participação social e comunitária.

Nessas visitas, faz-se um primeiro diagnóstico da qualidade da organização social local e da relação entre o Estado e a sociedade civil, de modo que já se pode identificar e caracterizar, nesse primeiro contato, a existência de uma comunidade cívica⁴⁷.

Concluindo a etapa I, promove-se um seminário ou encontro de sensibilização e nivelamento acerca das informações sobre o processo de elaboração do PD, com a presença dos diversos atores governamentais e não-governamentais locais, no qual se faz a apresentação e a discussão da metodologia de planejamento participativo proposta.

Nesse seminário/encontro, que pode assumir a forma de uma primeira Audiência Pública – AP, os atores sociais e políticos, governamentais e não-governamentais, são convidados a fazerem parte de uma CMA, em geral, paritária, que tem como papel principal dar apoio operacional à realização dos trabalhos e contribuir para a sensibilização, mobilização e informação dos diversos segmentos das comunidades.

Como regra geral, não se limita a participação dos atores sociais não-governamentais na CMA e faz-se um esforço adicional para se ter ali uma ampla representação do espectro político local, ainda que não se trate de um fórum deliberativo ou com poderes especiais no processo de elaboração do PD.

⁴⁷ Para Putnam, a comunidade cívica é aquela na qual os cidadãos são “atuantes e imbuídos do espírito público, por relações políticas igualitárias e por uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração” (2002, p. 30-31).

A CMA, muitas vezes um embrião do futuro Conselho Municipal de Política Urbana ou Conselho da Cidade, tem por função, além de dar apoio operacional e logístico às atividades participativas (oficinas e AP, sobretudo), acompanhar os trabalhos, receber a documentação de forma antecipada às AP e promover a sua publicização e a democratização das informações, favorecendo a melhoria da qualidade da participação social e comunitária nesses processos de planejamento.

Após a etapa I, nas etapas de construção do Diagnóstico Integrado (etapa II) e de Pactuação das Propostas Gerais do PD (etapa III), em cada uma das experiências concretas aqui apresentadas, foram realizadas diversas Oficinas de Planejamento Participativo – OPP, nas quais se utilizou o recurso de técnicas de planejamento participativo, como aquelas desenvolvidas pela Agência Alemã de Cooperação Técnica – GTZ, notadamente o Planejamento Participativo Orientado por Objetivos – ZOPP.⁴⁸

Nos trabalhos de leitura técnica e comunitária (etapa II) e de definição das propostas do PD (etapa III), faz-se a análise a partir de dimensões de desenvolvimento sustentável (social, econômica, geoambiental e institucional), um recurso metodológico de análise da realidade local e regional que de certa forma amplia a compreensão de processos socioambientais e culturais, evitando uma visão mais pontual que tende a aparecer com certa ênfase nos processos de elaboração dos PD.⁴⁹

Utilizando tais recursos, na etapa II, constroem-se, coletivamente, leituras da realidade local, com a identificação dos principais problemas e recursos locais, assim como dos principais problemas decorrentes da inserção do município na realidade regional e nacional, para as diversas dimensões da realidade local/regional.

No processo de elaboração dos PD, onde os cronogramas são, em geral, mais apertados (a assessoria dura entre 6 e 8 meses, em média), a leitura comunitária da realidade é realizada, sobretudo, através das OPP. São realizadas oficinas temáticas, tendo como referência as diversas dimensões da sustentabilidade, oficinas territoriais, como aquelas que tratam especificamente de temas relacionados a determinado distrito ou região da cidade, e oficinas focais, voltadas para grupos específicos, como foi o caso das OPP realizadas com os atores sociais dos assentamentos rurais de Pernambuco, como em Tamandaré, onde representantes dos assentamentos do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, participaram de uma OPP na qual foram definidas as diretrizes e prioridades do

⁴⁸ Ver VOIGT-MORITZ, 1993.

⁴⁹ O uso das dimensões do desenvolvimento sustentável encontra-se proposto em BUARQUE, 1997.

desenvolvimento rural do município, com ênfase no fortalecimento da agricultura familiar e da inserção desse segmento na realidade local.

As OPP correspondem, de certa forma, ao ponto alto do processo participativo dos PD. O papel dos consultores nas OPP restringe-se à orientação metodológica e a uma facilitação do processo participativo. Os técnicos e consultores não expõem dados, não compartilham informações e evitam emitir opiniões. Os atores sociais locais, sobretudo da sociedade civil, são os que debatem, em grupo, as questões que eles mesmos colocam e discutem, propondo, a partir daí, as formas de superar os problemas que ali são identificados como aqueles que configuram obstáculos ao desenvolvimento local.

O uso de técnicas adaptadas do ZOPP permite que se organizem os participantes em grupos menores, onde eles serão estimulados a desempenhar algum papel e a interagir entre si. Alguns fazem o registro da discussão do grupo em fichas de cartolina, enquanto outros apresentam as conclusões resultantes do debate de cada grupo. Ao final, as diversas contribuições são apresentadas, discutidas e ratificadas pela “plenária”, tendo-se como resultado da oficina uma espécie de matriz, onde estão identificados os problemas, possibilidades, ameaças e oportunidades, diretrizes e ações prioritárias a serem incorporadas à Lei do Plano Diretor, para as diversas dimensões do desenvolvimento sustentável, para os diversos distritos do município e para os principais grupos focais.

As técnicas de planejamento participativo procuram, de fato, propiciar a circulação de informações e o debate de opiniões entre os participantes. São técnicas que favorecem, simultaneamente, a comunicação, a democracia participativa e o planejamento democrático.

Tais técnicas, no entanto, são utilizadas em realidades concretas, com atores que não compartilham, necessariamente, de seus princípios e pressupostos. Dessa forma, os facilitadores/coordenadores das práticas de planejamento democrático devem estar atentos à dinâmica do processo e devem ter a habilidade necessária para lidar com situações que ferem os princípios que orientam a adoção dessas técnicas, especialmente, o domínio da dinâmica por parte de pessoas que têm maior facilidade de se expor e de articular seus discursos.

Cumpra salientar aqui que as dez proposições de Healey (1998) para uma abordagem intercomunicativa de planejamento foram observadas nos processos aqui descritos, tendo como orientação geral a construção de propostas de normas e ações a partir da razão comunicativa.

Além das técnicas utilizadas na elaboração dos PD, existem outras que favorecem ainda mais o envolvimento de todos os participantes no processo participativo. Algumas dinâmicas de grupo, propostas pela psicologia social, têm a qualidade de permitir uma maior interação e envolvimento do grupo com as tarefas exigidas pelo processo de planejamento. Contudo, em decorrência das limitações do próprio cronograma de trabalho, essas técnicas foram utilizadas apenas eventualmente e de forma complementar, de maneira que, apesar dos cuidados e da atenção dos facilitadores, a adoção predominante da dinâmica anteriormente descrita (com o uso das tarjetas), pode ter limitado o pleno envolvimento de todos os atores no processo. Refiro-me, em especial, à questão do domínio instrumental da língua portuguesa, já que a falta desse domínio limita as tarefas que podem ser assumidas pelas pessoas que estão participando das oficinas.

Mesmos os prefeitos municipais não estão livres de constrangimento ao participarem das atividades participativas: em um seminário que demandava dos participantes que escrevessem as suas expectativas em relação ao processo de elaboração do PD em uma tarjeta, o prefeito, que não dominava plenamente a função da escrita, teve que pedir ajuda a um dos participantes, numa situação que foi um pouco embaraçosa, ainda que tratada com discrição.

O uso de técnicas complementares de estímulo à participação comunitária no processo de planejamento territorial favorece o envolvimento e o comprometimento dos atores sociais. No entanto, mesmo tais técnicas que são, em muitos casos, menos verbais e mais vivenciais, não garantem a qualidade dessa participação, seja em termos de processo, seja em termos dos resultados obtidos, entendendo como um bom resultado a explicitação de um projeto de futuro desejado por aquela comunidade (ou, pelo menos, por parte dos atores participantes).

Uma atividade participativa de representação do espaço municipal e urbano foi feita em algumas OPP do processo de elaboração do PD de Itabirito, com a utilização do recurso da construção de maquetes. Maquetes, contendo a topografia municipal e urbana, foram disponibilizadas para os participantes que, em torno delas, interagem e identificavam o que para eles melhor representava (especialmente) a realidade local, com ênfase nos problemas ambientais e urbanos.

As mesmas maquetes foram utilizadas, posteriormente, para construir as propostas de macrozoneamento e de uso e ocupação do solo que estariam contidas, respectivamente, na Lei do Plano Diretor e na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.

Embora tais recursos não possam ser utilizados, por motivos operacionais, em todos os processos, a sua utilização, permitindo que as comunidades façam, ainda que sob certas condições e regras, representações de seus espaços, contribui para o envolvimento dos atores sociais no processo de planejamento, sobretudo porque “vendo de fora”, conseguem identificar melhor as questões e problemas que afetam a realidade local e isso gera uma leitura comunitária mais apurada e um maior comprometimento dos participantes com o processo como um todo, um maior engajamento, inclusive por se tratar de uma atividade lúdica.

Após a realização das OPP, cabe à coordenação técnica a integração das chamadas leituras comunitária e técnica da realidade local, que irá gerar o Diagnóstico Integrado, o Diagnóstico Situacional ou a Leitura (Integrada) da Realidade Municipal que será apresentada, debatida e validada (com correções, conforme o caso), em uma AP que marca a conclusão das atividades dessa segunda etapa.

Em relação à integração das leituras comunitária e técnica da realidade local, é importante salientar que essa integração, em geral, não tem apresentado dificuldades. A leitura comunitária produz um diagnóstico da realidade local que é, via de regra, convergente com a leitura técnica. A linguagem utilizada na leitura comunitária pode ser, por vezes, menos estruturada, mas seu conteúdo é coerente, consistente e abrangente, capaz de captar, em boa medida, os processos sociais mais largos. Decerto, em algumas ocasiões, surgem observações e sugestões localizadas e pontuais, mas as pessoas são capazes de diagnosticar a realidade local – ao menos as pessoas que participam das atividades participativas –, mas essa é uma discussão a qual deveremos voltar mais adiante.

A partir da etapa de leitura da realidade local/regional, parte-se para a etapa III que envolve a definição das diretrizes de desenvolvimento sustentável e das ações prioritárias a serem desenvolvidas no âmbito das políticas públicas ou da atuação dos diversos atores, em cada uma das diferentes dimensões do desenvolvimento sustentável local/regional.

Nessa etapa, uma nova rodada de OPP é realizada e, a partir dos debates e das leituras feitas nas etapas anteriores, são definidas diretrizes para cada dimensão ou eixo temático do PD e são identificadas as ações prioritárias a serem desenvolvidas pela administração municipal e monitoradas pelos atores sociais.

Realiza-se uma oficina específica para discutir a questão da política urbana, incluindo a proposta de macrozoneamento, a revisão do perímetro urbano, as condições de uso e

ocupação do solo e a adoção e aplicação dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade.

O uso da linguagem e dos termos técnicos relativos à política urbana, o “urbanês”, tem o “potencial”, como qualquer linguagem especializada, de inibir a participação comunitária nessas discussões. Mas utilizando recursos visuais e decodificando a linguagem técnica, consegue-se um maior envolvimento dos atores sociais na discussão acerca da política urbana.

Em Rio Formoso/PE, por exemplo, numa dessas OPP, um amplo debate foi travado para se definir se uma área, contígua à cidade, e que abrigava um assentamento de trabalhadores rurais, seria ou não incorporada à zona urbana – estava-se discutindo a revisão da Lei de Perímetro Urbano. Os trabalhadores rurais queriam ter acesso à infra-estrutura social e urbana (escola, posto de saúde, água e esgoto), mas não queriam ser “urbanos” para fins de cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, por entenderem que suas propriedades tinham um uso rural – a área correspondia a uma fazenda, não tendo sido feitos registros individuais de suas parcelas. Após uma longa discussão, decidiu-se não incluir a área no perímetro urbano, mas prever, em lei, dotá-la de infra-estrutura social urbana.

A definição das propostas dos PD é vital no processo decisório dessas práticas político-sociais de PUR. As principais deliberações e estratégias para a construção das “cidades sustentáveis”, assim como a proposta de macrozoneamento e da política urbana são frutos dessa etapa.

Em relação às experiências concretas aqui reportadas, vale salientar que nos municípios goianos de Cidade Ocidental, Novo Gama, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás, coube ao PRÓ-CITTÀ a finalização do processo de elaboração dos PD, retomando um processo iniciado em 2003, mas não concluído pela outra equipe de assessoria.

A partir das definições estratégicas obtidas na etapa III, a etapa IV encerra a elaboração dos PD, através da institucionalização do processo de planejamento e da formatação dos anteprojetos de Lei do Plano Diretor e da LUB, ou seja, propõe-se a formatação do arcabouço jurídico-institucional que deverá permitir que se implementem as deliberações do processo participativo.

Por fazer parte do arcabouço jurídico-institucional municipal, as deliberações do PD, constantes na Lei do Plano Diretor, devem permitir sua articulação com o orçamento municipal e os instrumentos de gestão administrativa e financeira do governo municipal, em especial com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos Anuais.

Também em conformidade com o que estabelece o Estatuto da Cidade, a Lei do Plano Diretor prevê a institucionalização da gestão urbana participativa, com a criação e instalação do Conselho Municipal de Política Urbana ou Conselho da Cidade, órgão deliberativo e paritário, a quem caberá monitorar e avaliar o processo de implementação do PD. Assim, na Lei do Plano Diretor deve constar a previsão, as condições e os prazos para se criar e instalar tal fórum deliberativo.

Portanto, nessa etapa final de elaboração dos PD, tem-se a formatação do desenho jurídico-institucional que deverá viabilizar a implementação de cada PD.

Em linhas gerais, essa é a metodologia utilizada nas experiências selecionadas. Como já foi dito, apesar das diretrizes metodológicas adotadas pelo PRÓ-CITTÀ sofrerem pequenas alterações em função dos Editais de licitação e dos respectivos Termos de Referência, exigindo adaptações, as características gerais da metodologia desenvolvida são mantidas, assim como a orientação geral de se buscar, em cada experiência concreta, construir uma efetiva prática político-social de planejamento territorial democrático.

Evidentemente, em cada realidade concreta, o processo se desenvolve, observando as especificidades locais, decorrentes de suas condições sociais e econômicas, de seus processos históricos e culturais, de sua organização social e política e de sua realidade gerencial e institucional.

Cada experiência é efetivamente única, resultado da forma como cada município, administração local e comunidade se encontram organizados. Variáveis político-partidárias e os perfis dos gestores públicos (prefeitos inclusive); dinâmicas econômicas locais e regionais e seus rebatimentos sobre as finanças públicas e a qualidade de vida das populações; perfis educacionais locais e a presença de instituições de pesquisa e/ou de um setor produtivo que invista em ciência e tecnologia; processos de formação histórica e cultural local e regional e suas implicações na construção de identidades culturais comunitárias, locais e regionais; constituição de comunidades cívicas. Todas essas variáveis em interação no tempo-espaço geram sociedades locais únicas, singulares, onde as práticas político-sociais de planejamento territorial irão assumir características também específicas àqueles municípios e cidades.

Apesar de a orientação metodológica ser a mesma, cada processo e cada prática político-social de PUR é uma resultante específica de seu tempo e espaço. Em outro momento, com outros atores sociais e políticos, em outro contexto socioeconômico, cultural e institucional, o processo seria distinto e geraria resultados diferentes.

Com isso não se está retirando a importância da metodologia. Está-se relativizando sua capacidade de produzir as práticas de planejamento e de definir seus processos. Na verdade, opções metodológicas são essenciais e refletem os princípios que orientam as práticas de planejamento. Considerando os princípios de regulação propostos por Santos (2002c) - Estado, mercado e comunidade -, a abordagem do planejamento democrático prioriza o princípio da comunidade e submete os princípios do Estado e do mercado ao princípio da comunidade, propondo a construção de práticas participativas e a criação de arranjos institucionais que irão dar suporte ao fortalecimento do princípio da comunidade.

A metodologia procura responder à questão de como operacionalizar e viabilizar a ampliação da participação social e comunitária nas práticas de planejamento, considerando os limites de recursos e de tempo existentes para a realização dos trabalhos de assessoria.

A metodologia insere-se na interação dinâmica de atores sociais e políticos envolvidos no processo de planejamento e nessa interação dinâmica de variáveis culturais, sociais, econômicas, ambientais e político-institucionais, serão gerados resultados, acordos, regulações e políticas que irão orientar aqueles atores e favorecer a construção de um espaço específico, ao mesmo tempo processo e produto, não do planejamento, mas das práticas socioespaciais.

A metodologia não dá conta de tudo, mas, como vimos, ela também não é neutra ou irrelevante. E será justamente nessa diversidade de processos e resultados obtidos através de práticas inspiradas numa mesma metodologia, com as mesmas equipes de técnicos ou consultores e sob a mesma coordenação, que inspira a realização dessa investigação, não para se elaborar um guia, um receituário para a condução desses processos, mas para iluminá-los, para conseguir extrair conhecimento da diversidade, ainda que para *melhorar as práticas de planejamento e seus desenhos institucionais*, mas, sobretudo, para *identificar os limites dessas práticas*, reconhecendo que não se controla tais experiências, que não são, a rigor, experiências, mas práticas concebidas, percebidas e vividas.

4.3. Practice stories: *relatando as experiências*

O relato de uma experiência é sempre mediado pelo relator, que se depara com dificuldades e desafios na produção de um relato que, lidando com essas limitações, deve apresentar o mais elevado nível de abstração possível, sobretudo em se considerando a riqueza dos casos – que dificilmente poderia ser captada em sua totalidade.

No relato das experiências selecionadas, através de quadros-síntese, as experiências são apresentadas a partir de variáveis que contribuem para a sua caracterização e para a sua análise.

Considerando as formulações teóricas e os conceitos nos quais se fundamenta essa investigação, a abordagem de planejamento que orientou essas experiências e o contexto nos qual elas se deram, é que foram escolhidas as variáveis que permitem a caracterização dos processos de elaboração e implementação inicial dos PD selecionados.

De um lado, tem-se as variáveis que informam sobre a esfera pública estatal, especialmente o perfil do prefeito municipal, o quadro político local, o envolvimento do prefeito no processo de elaboração do PD, o perfil da equipe técnica da prefeitura e uma caracterização das práticas locais de planejamento e gestão.

O envolvimento da administração municipal no processo de elaboração do PD revela como o poder público interpreta, avalia e se posiciona em relação à implementação de uma prática de planejamento democrático, na qual a agenda pública estará sendo coletivamente edificada a partir de um processo do qual participam cidadãos e organizações da sociedade civil – OSC.

A ênfase na figura do prefeito municipal e em seu envolvimento no processo de elaboração do PD reflete a importância que o chefe do poder executivo tem na gestão local. A estrutura político-institucional brasileira mostra-se dependente e centralizada na figura do prefeito. Sua adesão ou não à iniciativa irá sinalizar e orientar o envolvimento da administração municipal como um todo. Além disso, considerando a cultura política personalista de longa tradição no país e o desequilíbrio, “a favor” do poder executivo, no que diz respeito à divisão dos poderes entre o executivo, o legislativo e o judiciário, não se pode negligenciar a adesão e o envolvimento do prefeito no processo de planejamento.

Além das variáveis relativas exclusivamente à esfera pública estatal, o relato das experiências enfoca, também, a qualidade da relação Estado-Sociedade, através do perfil da CMA e da forma como se deu o processo participativo e a tomada de decisões.

Finalmente, em relação à implementação inicial do PD, observa-se se a Lei do PD previa a instalação do Conselho Municipal de Política Urbana ou outro fórum similar, o qual teria a atribuição de acompanhar a implementação dos PD, e se houve alterações na proposta coletivamente construída do PD após a sua aprovação na AP final e seu encaminhamento para a apreciação da Câmara de Vereadores, observando, caso tenham havido alterações na

proposta encaminhada, o comportamento da CMA (e da sociedade civil) em face das alterações feitas pelo poder legislativo.

A partir desse conjunto de variáveis, será possível apresentar e comparar os onze processos selecionados e analisar essas experiências, enfatizando variáveis de cunho político-institucional e informativas da qualidade da participação nesses processos.

Nas páginas seguintes, portanto, são apresentados mapas e quadros que situam e oferecem uma síntese dessas experiências. Cada quadro apresenta as variáveis que sintetizam a experiência em questão, sendo precedido por um mapa que procura situar os municípios em seus contextos regionais. Antes disso, na Figura 1, pode-se visualizar a distribuição espacial do conjunto dessas onze experiências no território brasileiro.

Na seqüência, o Mapa 1 situa os municípios pernambucanos de Tamandaré, Sirinhaém e Rio Formoso, na Zona da Mata Sul e o Quadro 4.2 apresenta as informações relativas às experiências dos PD do PRODETUR/NE.

O Mapa 2 apresenta a RIDE e os municípios goianos de Luziânia, Novo Gama, Cidade Ocidental, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás, os quais tiveram seus PD elaborados pelo PRÓ-CITTÀ e, nos Quadros 4.3 e 4.4, são apresentadas essas experiências.

O Mapa 3 traz a inserção regional dos municípios de Barracão/PR e Dionísio Cerqueira/SC, no oeste paranaense e catarinense e, no Quadro 4.5, são apresentadas as experiências dos PD do PDFF/MIN.

Finalmente, o Mapa 4 localiza o município de Itabirito no Colar Metropolitano de Belo Horizonte e, no Quadro 4.6, é apresentada a experiência desse PD.

A análise das experiências mostra que o perfil político e pessoal do prefeito e o quadro político local são variáveis que explicam, ainda que parcialmente, a forma como se darão as experiências dos PD, inclusive no que diz respeito à própria participação social. Tanto mais o prefeito tinha um perfil técnico ou uma maior preocupação com a questão gerencial da prefeitura (querendo imprimir uma marca de eficiência na gestão pública), tanto maior era o seu envolvimento pessoal e/ou de sua equipe técnica no processo de planejamento. Um maior envolvimento dos(as) prefeitos(as) e de suas equipes foram observados em Itabirito e Novo Gama, e, de forma um pouco menos intensa, em Barracão e Rio Formoso, não obstante as profundas diferenças existentes entre esses casos, decorrentes, sobretudo, da realidade socioeconômica desses municípios, de sua inserção regional e da capacidade financeira e administrativa de suas prefeituras.

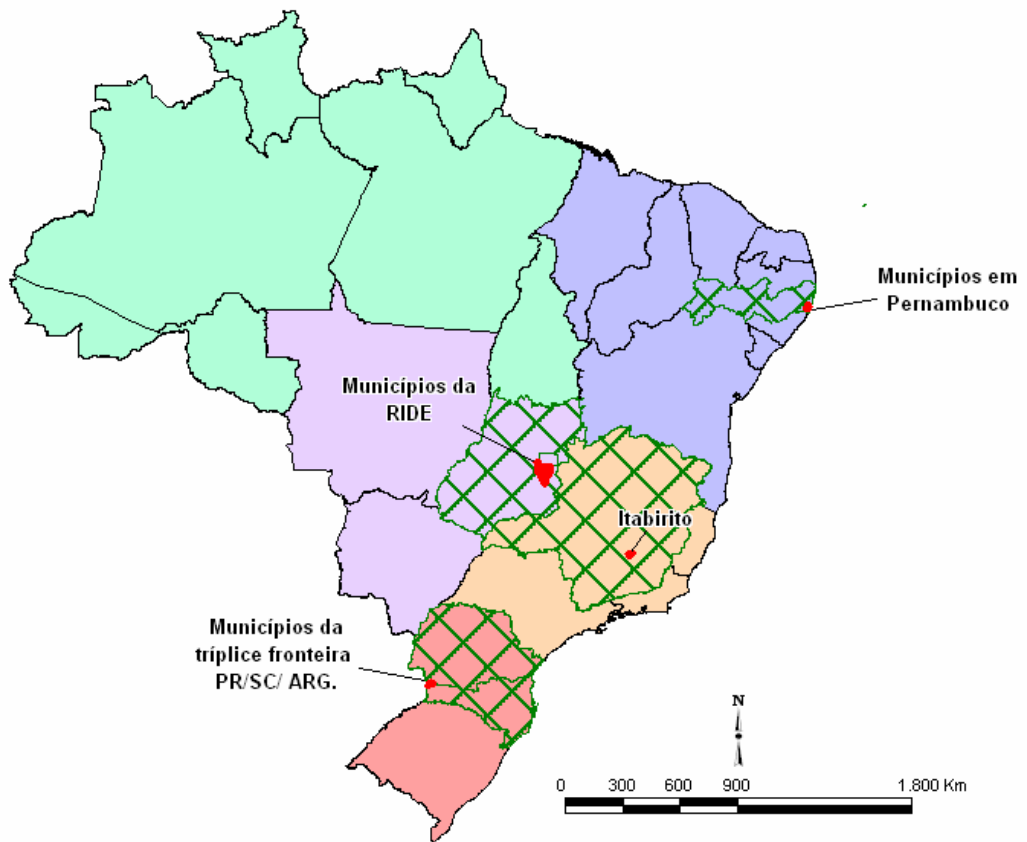
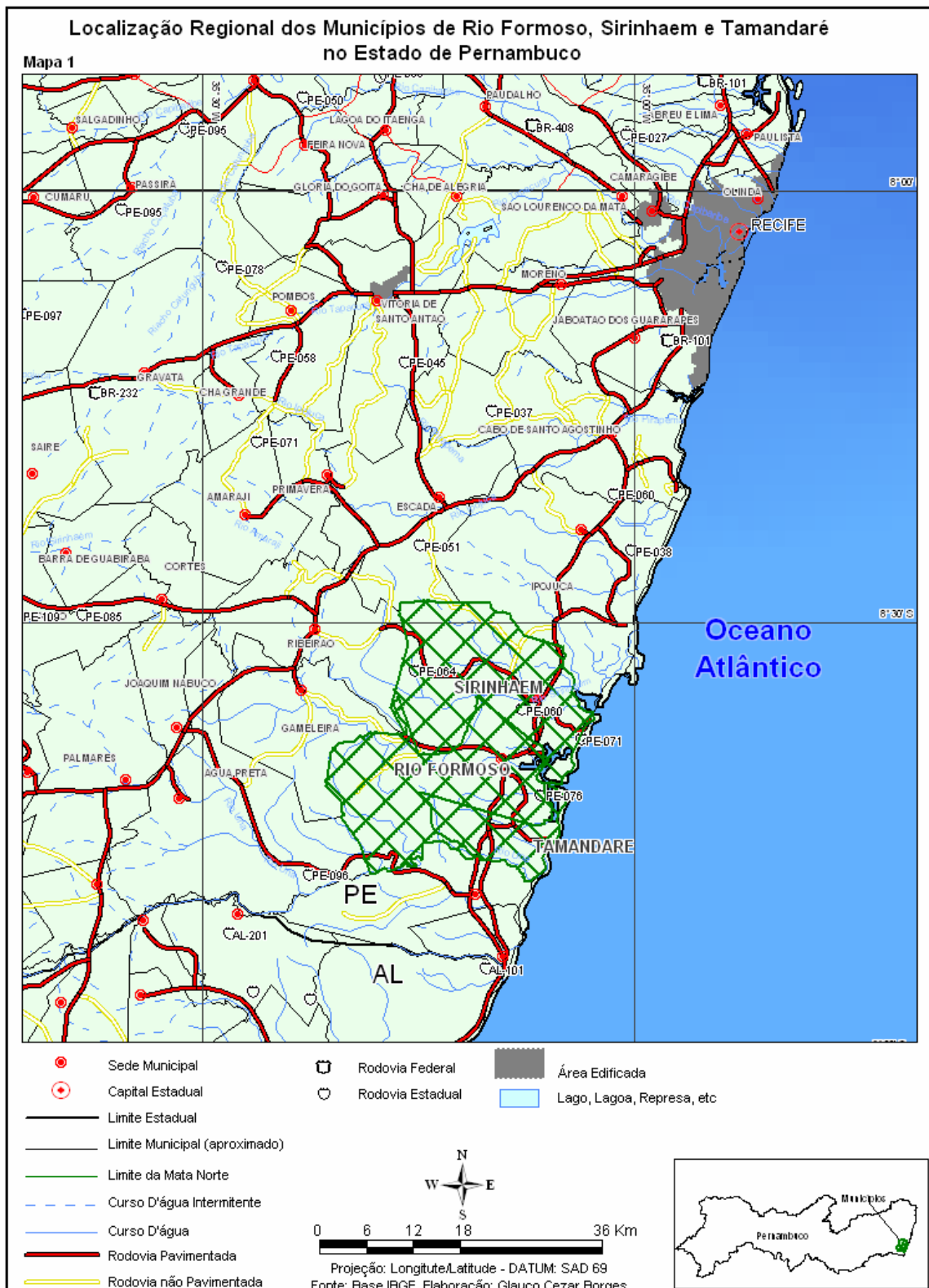


Figura 1 – Distribuição espacial das experiências no território brasileiro



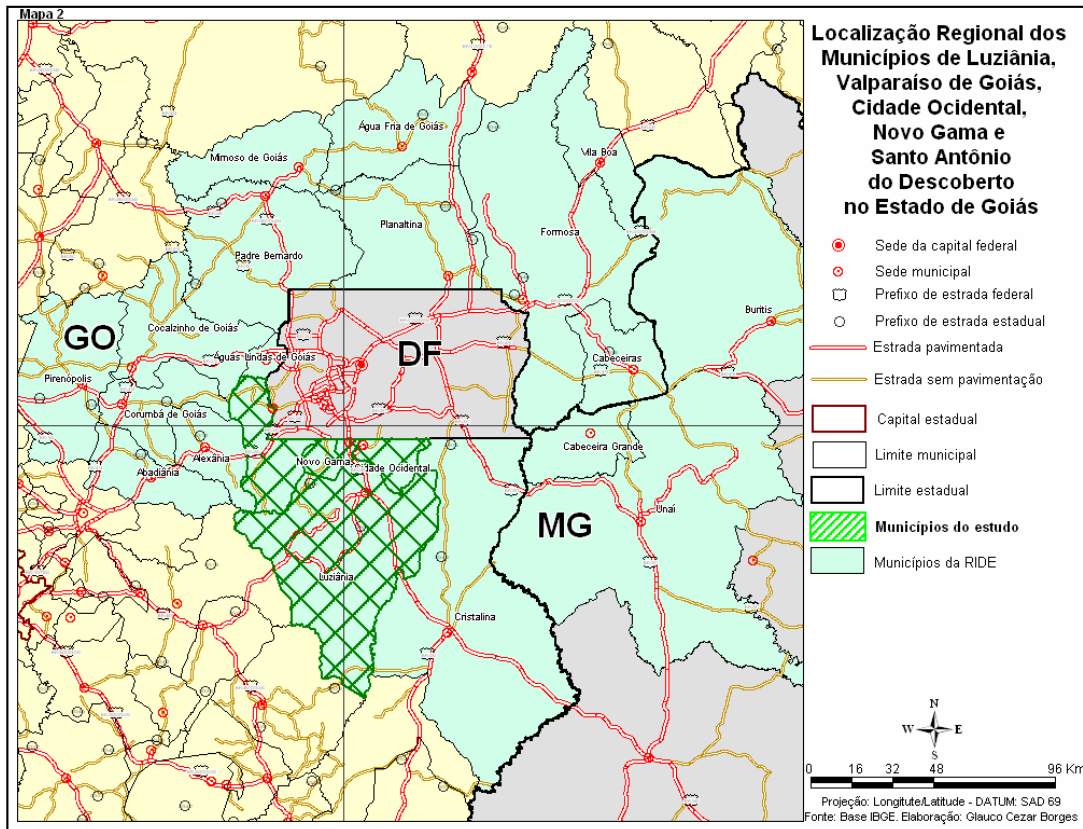
Mapa 1 – Contexto regional dos municípios de Tamandaré, Sirinhaem e Rio Formoso, na Mata Sul de Pernambuco

Quadro 4.2 – Caracterização da experiência dos PD do PRODETUR/NE (continua)

Característica	Tamandaré	Sirinhaém	Rio Formoso
Perfil do prefeito municipal	Pescador, antigo líder da Colônia de Pescadores.	Usineiro, líder político tradicional da Mata Sul.	Esposa do prefeito de Sirinhaém, com características de uma gestora moderna.
Quadro político local	Disputas políticas intensas entre o grupo do prefeito (do qual fazem parte alguns empresários locais) e lideranças políticas regionais, inclusive o próprio prefeito de Sirinhaém.	O prefeito, apesar de liderança política regional, é do município vizinho de Rio Formoso e aproveitou um conflito político local para se eleger prefeito. Uma certa apatia marcava o clima político local, tendo sido difícil encontrar e mobilizar representantes da oposição política.	Esposa de um dos principais líderes políticos da Mata Sul, que conta também com a presença de outras famílias tradicionais, que possuem deputados estaduais e federais, a prefeita procurava construir um estilo de gestão distinto do marido, privilegiando instrumentos técnicos na gestão local.
Envolvimento do prefeito no processo	Expressou apoio ao processo, No entanto, procurou não interferir na tomada de decisões e teve uma participação limitada. Não possuía uma formação escolar e acadêmica e de certa forma isso pode ter inibido sua participação.	Delegou o acompanhamento do processo ao filho, jovem liderança política que já estava trabalhando na prefeitura e que procurou atender a todas as demandas do processo, garantindo o público (servidores municipais), nos eventos de participação e deliberação previstos no Plano de Trabalho e na Metodologia.	Participou ativamente de todas as etapas do processo de elaboração do PD. Participou dos debates com adversários políticos locais – que lhe fizeram críticas, às vezes, contundentes, demonstrando grande habilidade política. Sentou-se na platéia como uma cidadã comum e contribuiu para o debate.
Perfil da equipe técnica da prefeitura	Alguns secretários e chefes de departamento possuíam formação técnica e conviviam com outros secretários de perfil mais político, mais próximos do prefeito. Talvez como resultado dos conflitos políticos locais, o grupo mostrava maior coesão política do que gerencial. De forma geral, do ponto de vista técnico-administrativo, a equipe tinha muitas deficiências.	O primeiro escalão da prefeitura não constituía exatamente numa equipe integrada e engajada num projeto de governo local. A administração mostrava-se centralizada em torno da figura paternalista do prefeito e seu filho não tinha a legitimidade e a autoridade necessárias para compor outra equipe e/ou para instaurar outro estilo de gestão municipal.	A equipe técnica da prefeitura mostrava grande respeito pela figura da prefeita. Alguns secretários e chefes de departamento tinham formação técnica, mas havia uma certa disputa pela atenção da prefeita. A adoção de critérios técnicos para a tomada de decisão e as práticas de planejamento estavam sendo estruturadas ao longo do primeiro ano da administração, quando foi elaborado o PD.
Planejamento e gestão municipal	Nenhuma das prefeituras contava com práticas de planejamento urbano e/ou de promoção do desenvolvimento local. Não possuíam PD e a LUB ou não existia ou estava desatualizada. Em Tamandaré, destacava-se a gestão da saúde, cuja secretária, de perfil técnico e gerencial, era delegada representante da Mata Sul na Conferência Estadual. Em Rio Formoso, a prefeita recém eleita, procurava adotar padrões gerenciais mais técnicos em sua gestão.		

Quadro 4.2 – Caracterização da experiência dos PD do PRODETUR/NE (conclusão)

Característica	Tamandaré	Sirinhaém	Rio Formoso
Perfil da CMA: prefeitura, Câmara de Vereadores e Sociedade Civil Organizada – SCO	A CMA contou com a participação de vários representantes da SCO, tendo cumprido seu papel de apoio ao processo de elaboração do PD. Apesar de paritária, como a participação da equipe da prefeitura foi reduzida e como os representantes da Câmara de Vereadores tiveram uma participação limitada, a CMA acabou contando mais com os membros da SCO, com destaque para pessoas ligadas à questão ambiental regional.	A CMA, apesar de inicialmente constituída de forma paritária, dado o quadro político local, funcionou, basicamente, com representantes do poder executivo municipal, e ainda assim de forma limitada. O filho do prefeito e o assessor geral da prefeitura desempenharam o papel de apoiar o trabalho em termos operacionais. Apesar dos expedientes de comunicação social utilizados, a enfraquecida SCO local teve uma participação reduzida nos trabalhos.	A CMA foi composta de forma paritária e, de fato, contou com o envolvimento de representantes do poder público e da SCO. Lideranças políticas locais de oposição ao governo local se engajaram nos trabalhos e desempenharam, com os representantes do Poder Público, as funções de apoio ao desenvolvimento dos trabalhos. Representantes da Câmara de Vereadores (situação e oposição) participaram ativamente dos trabalhos da CMA.
Sobre o processo participativo e a legitimidade das decisões tomadas no âmbito do PD	A participação foi se consolidando ao longo do trabalho, à medida que as pessoas entendiam melhor o processo de planejamento proposto e as possibilidades de efetivamente decidir sobre questões importantes para o processo de desenvolvimento local.	Fortemente influenciado pelas características do governo local e pela relativa desarticulação política da oposição e da SCO, o processo participativo foi caracterizado pela realização de alguns eventos com grande número de pessoas, já que a prefeitura cuidava de garantir o <i>quorum</i> . Mas, efetivamente, não se instalou um processo de planejamento participativo.	A participação de representantes da oposição política ao governo local, inclusive do único vereador da oposição (PT), somada à participação direta da prefeita e de representantes da principal indústria local (Usina Cocaú), permitiu o estabelecimento de um rico debate sobre os problemas locais, suas soluções e o papel do Estado de Pernambuco perante tais questões.
Lei do Plano Diretor previu Conselho de Política Urbana ou similar?	Nos três municípios, as Leis do Plano Diretor previam a criação e instalação de Conselhos Municipais de Política Urbana, paritários, deliberativos, a quem caberia acompanhar o processo de implantação do PD e da LUB e resolver questões decorrentes da dinâmica de implantação da política urbana.		
Após o processo de elaboração do PD, na tramitação na Câmara, tentou-se alterar o escopo da proposta? Como a CMA reagiu?	Incorporadores, proprietários de terra e outros agentes procuraram alterar o escopo da proposta do PD. A prefeitura não ofereceu resistência, mas a CMA e o governo do estado procuraram garantir a manutenção da proposta original.	O PD e a LUB foram aprovadas imediatamente após a conclusão dos trabalhos de consultoria. Nenhuma alteração foi introduzida nas minutas entregues pela consultoria, seja por parte da prefeitura, seja por parte da Câmara de Vereadores.	A proposta do PD e da LUB foi muito discutida ao longo do processo de sua elaboração. Depois de concluídos os trabalhos, não foram introduzidas mudanças substanciais na minuta das leis, que foram aprovadas pela Câmara de Vereadores.



Mapa 2 – Contexto regional dos municípios da RIDE

Quadro 4.3 – Caracterização da experiência dos PD da SEPLAN/GO (I) (continua)

Característica	Luziânia	Novo Gama
Perfil do prefeito municipal	Liderança política local, que já exercera o mandato de prefeito nesse importante e antigo município goiano.	A prefeita é uma antiga professora, de quando Novo Gama era apenas uma ocupação de Luziânia e tornou-se liderança comunitária e política.
Quadro político local	Em decorrência da importância relativa do município na RIDE e no Estado de Goiás e também em função de sua história e características culturais, o quadro político local é marcado por intensas disputas políticas que se dão num contexto social e econômico típico de periferias metropolitanas que atraem uma população de migrantes desfavorecidos (baixa escolaridade e baixo nível de renda) e sem vínculos com a cultura e a história locais.	Apesar de o município lidar com diversos problemas decorrentes de sua posição periférica em relação ao Distrito Federal, o grupo atualmente no poder parece ter controle sobre a política municipal. Possui maioria na Câmara e conta com o apoio da população.
Envolvimento do prefeito no processo	Formalmente, expressou apoio ao desenvolvimento dos trabalhos e procurou não interferir no processo. Destacou o secretário de Governo, para coordenar os trabalhos, o qual não conseguiu envolver as áreas meio da administração municipal no processo. O prefeito participou ocasionalmente das atividades do PD.	A prefeita indicou seu principal assessor, seu marido, para coordenar o PD. Liderança política local, o coordenador dividiu responsabilidades com a equipe técnica e não apenas participou ativamente dos trabalhos, mas coordenou a participação de outros técnicos da prefeitura. A prefeita participou das AP.
Perfil da equipe técnica da prefeitura	Equipe formada por secretários que, em geral, possuem formação técnica e/ou que conhecem bem a realidade local e regional. Vários secretários desenvolviam trabalhos de qualidade em suas pastas (educação, meio ambiente e agricultura), mas o conjunto dos secretários e assessores de primeiro e segundo escalões não configuravam, efetivamente, uma equipe coesa e integrada de trabalho, sendo muitas as disputas entre os secretários das diversas pastas. As secretarias das áreas meio praticamente não se envolveram no PD.	A Prefeitura conta com uma equipe técnica de boa qualidade que funciona, realmente, como equipe, sob a coordenação da prefeita e de seu marido – lideranças políticas do município. A equipe técnica local envolveu-se de forma efetiva nos trabalhos e fez uma revisão criteriosa de todos os anteprojetos de lei que foram formatados ao longo do processo. A Prefeitura investiu na capacitação de um de seus técnicos na área de geoprocessamento e seus técnicos participaram ativamente da capacitação promovida pelo Estado de Goiás, no âmbito do Programa Cidade pra Gente.
Planejamento e gestão municipal	A prática de planejamento era incipiente e esbarrava nos muitos conflitos políticos e nos interesses econômicos, especialmente no que diz respeito à política urbana, uma decorrência da situação metropolitana de Luziânia. A administração anterior tentou elaborar um PD, mas não conseguiu concluí-lo.	O município, apesar de novo, já registra algumas práticas de planejamento e gestão, sobretudo nas políticas setoriais, mas o próprio envolvimento da equipe técnica local nas ações de capacitação do Cidade pra Gente favoreceu o desenvolvimento de uma leitura espacial da realidade municipal que transpareceu nas etapas decisivas da elaboração do PD.

Quadro 4.3 – Caracterização da experiência dos PD da SEPLAN/GO (I) (conclusão)

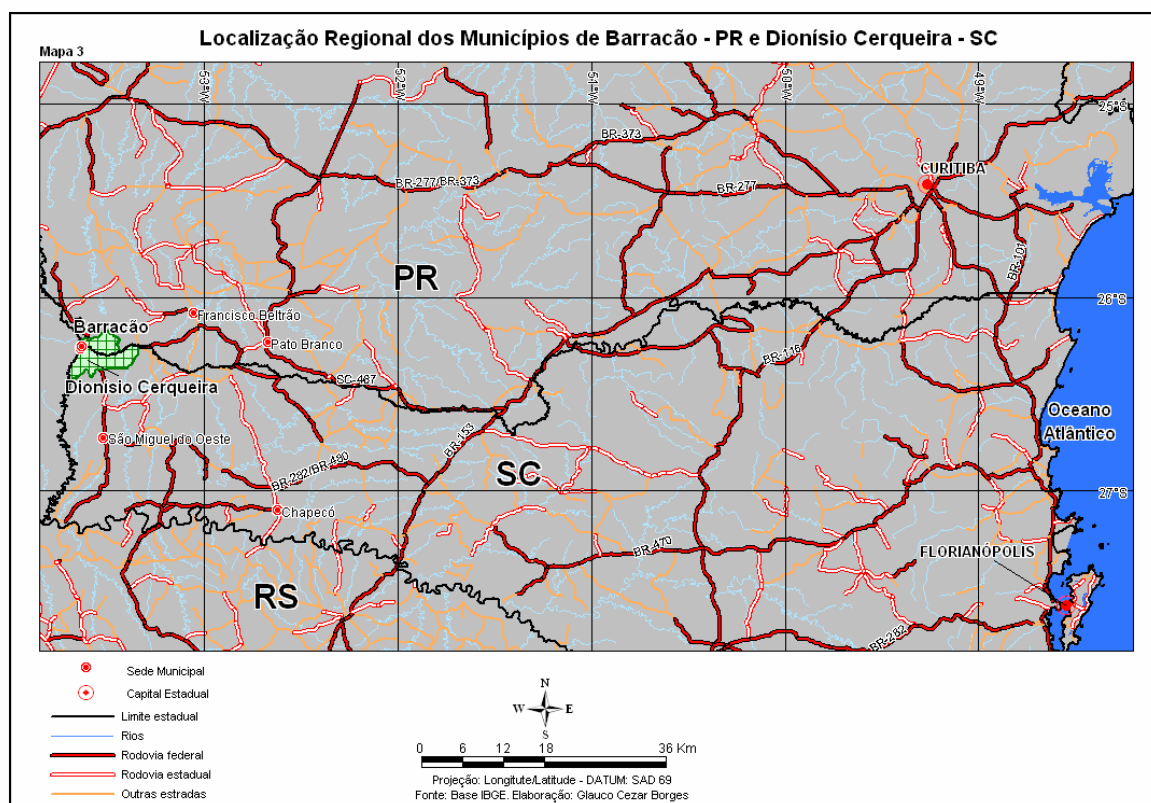
Característica	Luziânia	Novo Gama
Perfil da CMA: prefeitura, Câmara de Vereadores e SCO	<p>A CMA contou com a participação de vários representantes da SCO, tendo cumprido seu papel de apoio ao processo de elaboração do PD. Quase 20 pessoas fizeram parte da CMA, estando presentes várias associações de moradores, clubes de serviços, escolas particulares, igrejas e empresários locais.</p> <p>A participação da equipe da prefeitura também ocorreu, mas as disputas internas à equipe da prefeitura comprometeram essa participação.</p> <p>Representantes da Câmara de Vereadores (situação e oposição) participaram ativamente da CMA e contribuíram operacionalmente com os trabalhos.</p>	<p>Como o município participou de forma ativa do Programa Cidade pra Gente, a CMA já estava formada quando o PRÓ-CITTÀ iniciou seus trabalhos (a partir da etapa III), o Grupo de Trabalho Comunitário – GTC, assumiu o papel da CMA. O GTC, embora previsse uma composição padrão, com vários representantes da SCO, além de vereadores e técnicos da prefeitura, contava, em Novo Gama, com representantes de alguns conselhos municipais, mas era formado, em sua maioria, por representantes da prefeitura – que no caso desse município eram técnicos bem formados que compunham uma equipe coesa.</p>
Sobre o processo participativo e a legitimidade das decisões tomadas no âmbito do PD	<p>A exemplo do que se observa em outros municípios onde existe alguma mobilização da sociedade civil, a participação foi se consolidando ao longo do processo, à medida que se ampliava a confiança na equipe de consultoria e que se compreendia, na prática, a dinâmica dos trabalhos.</p> <p>A ONG SOS Luziânia, um empresário local, alguns vereadores, o secretário de governo e seu assessor formaram uma equipe de apoio e de acompanhamento dos trabalhos que teve atuação decisiva para a sua conclusão, conferindo legitimidade às deliberações tomadas coletivamente.</p>	<p>Os trabalhos em Novo Gama foram marcados pela forma coesa com que a equipe local agia, sob a coordenação das lideranças políticas locais.</p> <p>Dado o controle político desse grupo e dessas lideranças, o processo, paradoxalmente, não contou com intensa participação popular ou com grupos de oposição organizados. De certa forma, a capacidade técnica e gerencial da prefeitura, naquele contexto de periferia do DF, inibia outras expressões sociais e políticas, que de todo modo não foram identificadas. As decisões tomadas nas AP, nesse sentido, podem ser consideradas legítimas.</p>
Lei do Plano Diretor previu Conselho de Política Urbana ou similar?	<p>Ambas as Leis do Plano Diretor prevêm a criação e instalação de Conselho Municipal de Política Urbana ou Conselho da Cidade, paritários, deliberativos, aos quais cabe acompanhar o processo de implantação do PD e da LUB e resolver questões decorrentes da dinâmica de implantação da política urbana.</p>	
Após o processo de elaboração do PD, na tramitação na Câmara, tentou-se alterar o escopo da proposta? Como a CMA reagiu?	<p>O PD de Luziânia não foi apreciado pela Câmara naquela legislatura. Após as eleições de 2004, um novo arranjo das forças políticas locais foi feito e a CMA ficou dividida nesse processo, sendo que essa não fez pressões no sentido de acelerar a aprovação do PD e da LUB. Apenas em 2006 a Lei do PD e da LUB foi apreciada pela Câmara. O texto da Lei do PD não sofreu alterações, mas a proposta da Lei de Perímetro Urbano foi revista, incorporando-se algumas áreas urbanizadas, mas não ocupadas, que tinham sido excluídas da delimitação inicialmente proposta.</p>	<p>O GTC e o Núcleo Gestor participaram ativamente do processo de tomada de decisões do PD e as propostas foram amplamente negociadas antes da formatação dos anteprojetos de Lei.</p> <p>Após a sua formatação, os anteprojetos de Lei foram encaminhados à Câmara de Vereadores, onde as leis foram integral e prontamente aprovadas, sem modificações substanciais.</p>

Quadro 4.4 – Caracterização da experiência dos PD da SEPLAN/GO (II) (continua)

Característica	Cidade Ocidental	Santo Antônio do Descoberto	Valparaíso de Goiás
Perfil do prefeito municipal	Liderança política local com pretensões políticas regionais, mescla centralização com um estilo gerencial mais técnico, mas mostra capacidade de conciliar interesses políticos diversos.	Liderança política local típica de municípios da RIDE, também se caracteriza por buscar conciliar os interesses políticos e econômicos locais para se manter no poder. Perfil político tradicional.	Antigo prefeito municipal que retornou à prefeitura, possui personalidade forte e centralizadora, dividindo a gestão municipal com o vice-prefeito.
Quadro político local	Em decorrência da capacidade política da liderança municipal, o quadro político local pode ser considerado estável. Poucas manifestações de oposição ao Executivo Municipal foram registradas no processo de elaboração do PD.	Trata-se de um município relativamente novo, com crescimento demográfico intenso, e cujas lideranças políticas têm exercido um certo controle sobre a situação política local. As disputas políticas locais não chegam a inviabilizar a gestão municipal e a prefeitura conseguiu mobilizar as lideranças comunitárias.	O quadro político local é turbulento, marcado por ameaças de morte e pela forte presença da oposição. O prefeito, à época, evitava aparições públicas e delegava a participação ao vice-prefeito. O prefeito enfrenta forte oposição, inclusive na Câmara, e as disputas políticas locais são intensas.
Envolvimento do prefeito no processo	O prefeito participou da maior parte das AP e delegou à equipe a condução das demais atividades participativas. No que diz respeito ao macrozoneamento e à LPUOS, toda a proposta foi previamente analisada pelo prefeito e por seus técnicos, antes de ser apresentada em AP.	O prefeito participou apenas da AP inicial de retomada dos trabalhos. Na etapa de formatação das propostas, o prefeito e a técnica da SEPLAN/GO revisaram e fizeram alterações na proposta aprovada pelo GTC em OPP. A proposta final incorporou tais observações.	O prefeito e/ou o vice-prefeito estiveram presentes em todo o processo e revisaram toda a proposta de macrozoneamento, propondo várias alterações, antes de sua apresentação na AP final.
Perfil da equipe técnica da prefeitura	A equipe local reúne técnicos capacitados, ainda que a atuação da equipe não se pautou exclusivamente pelos aspectos técnicos.	A equipe técnica apresenta um perfil irregular, mesclando alguns elementos de certa experiência e formação técnica e outros de perfil mais político.	A equipe local se mostra dividida, refletindo o clima de tensão política. Apesar de alguns técnicos qualificados, falta coesão, organização e planejamento.
Planejamento e gestão municipal	A adoção de práticas e critérios técnicos de planejamento esbarra na conciliação de interesses políticos e econômicos diversos, mas a prefeitura tem feito vários investimentos no aumento de sua capacidade de gestão.	O município que cresceu de forma intensa e desorganizada não conta com um sistema efetivo de planejamento e gestão. As funções de planejamento submetem-se às diretrizes políticas.	O município não dispõe de um sistema de planejamento e gestão e as intensas disputas políticas contaminam o desempenho da administração municipal.

Quadro 4.4 – Caracterização da experiência dos PD da SEPLAN/GO (II) (conclusão)

Característica	Cidade Ocidental	Santo Antônio do Descoberto	Valparaíso de Goiás
Perfil da CMA: prefeitura, Câmara de Vereadores e SCO	A CMA foi formada, basicamente, por membros da prefeitura: secretários municipais, assessores técnicos e chefes de departamento. Alguns vereadores participaram do processo de discussão do PD. De modo geral, a participação da SCO no processo foi muito limitada.	Assim como em Novo Gama, o município participou do Programa Cidade pra Gente e a CMA foi assumida pelo GTC. O GTC, nesse caso, contava com uma expressiva participação de lideranças comunitárias, de diversas porções do município, além de contar com técnicos da prefeitura. A atuação do GTC no processo de elaboração do PD municipal foi intensa (fruto da capacitação de seus membros), mas, de certa forma, conflitante com o perfil político do Poder Executivo.	Também nesse município a CMA foi assumida pelo GTC que, nesse caso, contava com uma ampla maioria de pessoas da prefeitura. Os membros do GTC foram capacitados pelo Programa Cidade pra Gente e desenvolveram várias ações de leitura da realidade municipal, utilizadas ao longo do trabalho. No entanto, devido aos problemas políticos locais e das disputas dentro da própria prefeitura, a atuação do GTC ficou um pouco comprometida, o que se reforçou pela limitada participação da SCO.
Sobre o processo participativo e a legitimidade das decisões tomadas no âmbito do PD	Houve pouca participação social no processo de elaboração do PD e da LUB, dado o controle exercido pela equipe da prefeitura. Apesar da realização de algumas AP concorridas (cheias de funcionários públicos), pode-se questionar a legitimidade das decisões tomadas. A participação da SCO foi muito reduzida em todo o processo.	Como dito acima, a participação dos segmentos da SCO foi intensa no processo de elaboração do PD e as decisões tomadas nas OPP e nas AP tiveram legitimidade, embora passassem, depois, pelo crivo do prefeito municipal (e da técnica da SEPLAN/GO), especialmente a proposta de macrozoneamento e da LPUOS.	O clima político acirrado fez com que as AP de Valparaíso fossem sempre envoltas num clima de tensão. Vários setores, externos ao GTC e sem relação com a prefeitura, marcaram posição e fizeram críticas ao processo, mas as diversas contribuições foram incorporadas ao texto final, que refletiu as aspirações locais. As AP foram bastante concorridas.
Lei do Plano Diretor previu Conselho de Política Urbana ou similar?	Ambas as Leis do Plano Diretor prevêm a criação e instalação de Conselho Municipal de Política Urbana ou Conselho da Cidade, paritários, deliberativos, aos quais cabe acompanhar o processo de implantação do PD e da LUB e resolver questões decorrentes da dinâmica de implantação da política urbana.		
Após o processo de elaboração do PD, na tramitação na Câmara, tentou-se alterar o escopo da proposta? Como a CMA reagiu?	A prefeitura ainda não havia encaminhado à Câmara o projeto da Lei do Plano Diretor e a legislação complementar.	Apesar da ansiedade do coordenador do PD e do GTC, a prefeitura ainda não encaminhou o Projeto de Lei do Plano Diretor e a LUB para a Câmara.	A Prefeitura encaminhou a Lei do Plano Diretor para a Câmara, que a aprovou sem alterações. Em 2007, a Câmara está revisando a Lei. A legislação complementar ainda não foi encaminhada.



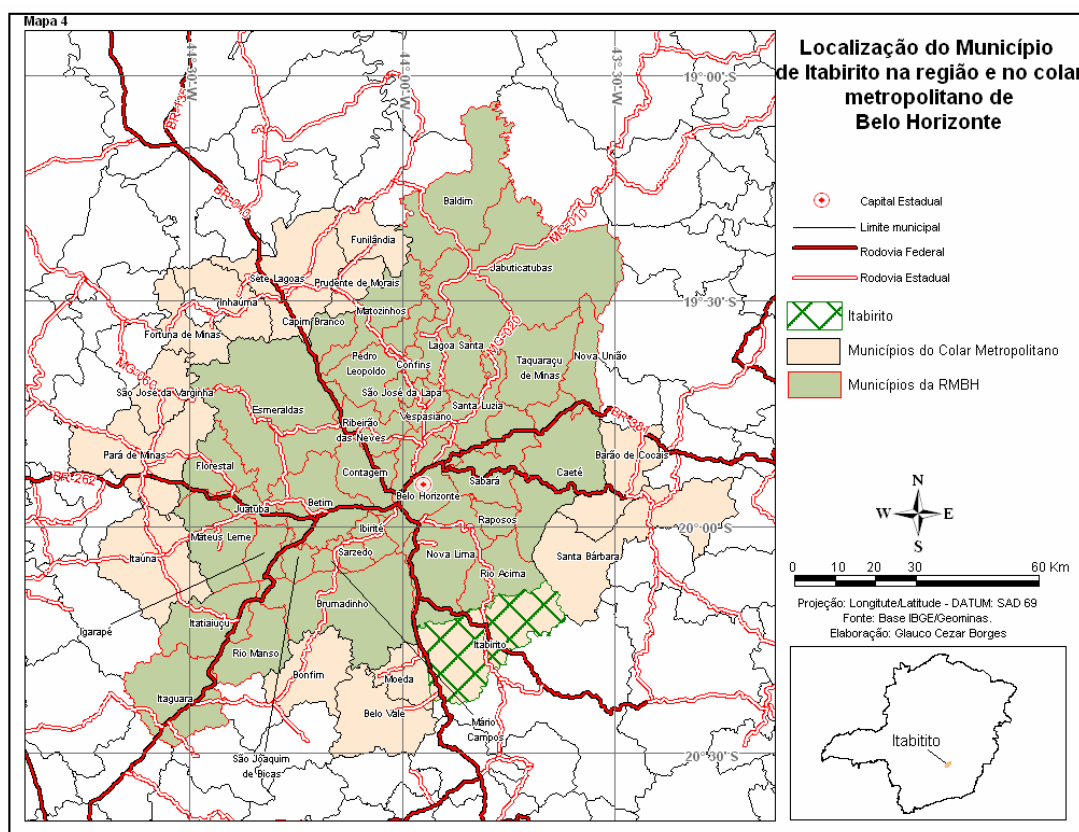
Mapa 3 – Contexto regional dos municípios de Barracão/PR e Dionísio Cerqueira/SC

Quadro 4.5 – Caracterização da experiência dos PD do PDFF/MIN (continua)

Característica	Barracão/PR	Dionísio Cerqueira/SC
Perfil do prefeito municipal	Prefeito de formação técnica, mas de perfil centralizador, controlando as finanças municipais com “mão-de-ferro”.	A prefeita tem uma trajetória política recente, mas sua personalidade fez com que assumisse, em curto espaço de tempo, a Prefeitura Municipal e uma certa liderança política regional.
Quadro político local	O pequeno e pobre município de Barracão compreende várias comunidades rurais que possuem lideranças políticas e comunitárias. Devido ao perfil do prefeito, não se vê uma oposição política muito forte à administração municipal, principalmente na sede, mas na zona rural podem ser ouvidas algumas críticas e nota-se a presença de uma certa oposição, que não chega a alterar o pacato clima político local.	O município tem grupos políticos bem definidos e a liderança política da prefeita se vê comprometida por seu perfil pouco técnico, pela ausência de ações institucionalizadas de planejamento e gestão e pela crise fiscal da prefeitura, que impede o desenvolvimento de ações e políticas sociais de escopo mais amplo. A Câmara, por seu turno, possui uma composição variada e políticos de perfil mais tradicional que não demonstraram interesse no PD.
Envolvimento do prefeito no processo	O prefeito acompanhou todas as atividades participativas realizadas, a exceção das OPP da zona rural e do distrito de Siqueira Belo. Sua participação nas AP foi discreta e suas contribuições fizeram parte do debate, sem que isso tenha gerado nenhum tipo de constrangimento para os demais participantes.	A prefeita participou de duas das AP realizadas e participou apenas de uma OPP. O secretário de planejamento assumiu a coordenação local do PD, mas seu envolvimento com o processo foi formal, limitando-se àquilo que era explicitamente demandado.
Perfil da equipe técnica da prefeitura	A equipe técnica local é reduzida e os principais técnicos não ocupam cargos de secretário (nem auferem ganhos compatíveis). Essa postura do prefeito, que procura conter as despesas municipais, acaba gerando um clima institucional ruim, por exigir um grande sacrifício desses técnicos que não vêem seu trabalho reconhecido – o que é agravado pelo número reduzido de técnicos da prefeitura.	A prefeitura conta com uma equipe técnica relativamente reduzida e não muito coesa – sendo menos uma equipe articulada do que um coletivo de assessores, nem todos com formação técnica. A participação da equipe no trabalho foi variável, tendo sido mais expressiva por parte de técnicos ligados à área de meio ambiente e de tributação e regulação urbana.
Planejamento e gestão municipal	A ênfase da gestão municipal recai sobre o controle orçamentário. As demais atividades ressentem-se de um melhor planejamento e de melhores condições de gestão. O município possui, há mais de uma década, instrumentos de política urbana e legislação urbanística, mas não os utiliza, inclusive por motivos políticos – para não ferir certas práticas e interesses. O ponto positivo tem a ver com a estruturação do território municipal em pólos de desenvolvimento rural, uma experiência de planejamento territorial rural relativamente bem sucedida, mas interrompida nos últimos anos, por motivos políticos e orçamentários.	As práticas de planejamento e gestão estão, em certa medida, comprometidas pelos problemas econômico-financeiros da prefeitura e mostram-se limitadas pelo fato da prefeita e sua assessoria carecerem de um perfil gerencial. Há forte submissão de procedimentos técnicos ligados à gestão urbana aos interesses econômicos e políticos locais.

Quadro 4.5 – Caracterização da experiência dos PD do PDFF/MIN (conclusão)

Característica	Barracão/PR	Dionísio Cerqueira/SC
Perfil da CMA: prefeitura, Câmara de Vereadores e SCO	<p>Por se tratar de uma cidade gêmea, na verdade trigêmea, considerando a conurbação com a cidade argentina de Bernardo de Irigoyen, na província de Misiones, a CMA dos dois municípios foi, para todos os efeitos, uma só, variando apenas o seu Núcleo Gestor.</p> <p>Além dos atores sociais governamentais municipais e de representantes de órgãos públicos estaduais (Corpo de Bombeiros, EMATER-PR e EPAGRI), participaram da CMA representantes do setor empresarial (associação comercial), de uma faculdade regional, da igreja e alguns poucos representantes da SCO, que mesmo assim não participaram das reuniões de forma freqüente.</p> <p>Apesar de se ter insistido na necessidade de se mobilizar outros segmentos comunitários do município, a CMA se reunia, predominante, apenas com atores governamentais e com um ou outro representante da sociedade civil.</p>	
Sobre o processo participativo e a legitimidade das decisões tomadas no âmbito do PD	<p>Em Barracão, o processo participativo foi enriquecido pela mobilização e pelo envolvimento de segmentos representantes da zona rural do município (um reflexo, talvez, do recente histórico do planejamento rural local).</p> <p>As OPP foram, em geral, muito ricas e motivaram a participação desses setores nas AP.</p> <p>Apesar de pouco concorridas em termos de número de pessoas presentes, as AP tiveram deliberações que expressam os interesses sociais locais.</p>	<p>Em Dionísio Cerqueira, por seu turno, a participação foi menos intensa, refletindo a pouca importância que o próprio poder executivo, na figura da prefeita, deu para o processo – apesar do apoio formal e operacional oferecido.</p> <p>Os conflitos foram evitados com o pouco estímulo que se deu à participação que foi mais expressiva, apenas, nas OPP realizadas na zona rural e nos distritos do município.</p> <p>Se do ponto de vista técnico as deliberações foram consistentes, do ponto de vista político o processo decisório foi menos rico.</p>
Lei do Plano Diretor previu Conselho de Política Urbana ou similar?	<p>Nos dois municípios, a Lei do Plano Diretor prevê que Conselhos Municipais sejam criados/reformulados para assumirem as funções de acompanhar o processo de implantação do PD e da LUB e de resolverem questões decorrentes da dinâmica de implantação da política urbana.</p>	
Após o processo de elaboração do PD, na tramitação na Câmara, tentou-se alterar o escopo da proposta? Como a CMA reagiu?	<p>O anteprojeto de Lei do Plano Diretor, único produto previsto na consultoria, foi encaminhado, sem alterações, para a Câmara Municipal e ainda não foi apreciado.</p>	<p>O anteprojeto de Lei do Plano Diretor ainda não foi encaminhado para a Câmara Municipal.</p>



Mapa 4 – contexto regional de Itabirito/MG

Quadro 4.6 – Caracterização da experiência do PD de Itabirito/MG

Característica	Itabirito
Perfil do prefeito municipal	Liderança política local, já havia exercido um primeiro mandato no período 1989-1992, quando foi eleito com pouco mais de 20 anos de idade. Possui formação superior em administração e pós-graduação em administração pública. Perfil gerencial centralizador, mas se cerca de uma assessoria qualificada. Carismático e determinado, exerce o cargo com mãos-de-ferro e um certo autoritarismo que lhe vale alguns inimigos políticos.
Quadro político local	Esse município histórico e tradicional, localizado a apenas 55 km da capital mineira, vinha vivendo um certo esvaziamento político, decorrente de uma sucessão de administrações municipais acomodadas pela boa situação financeira propiciada pela atividade mineradora. Nesse segundo mandato, a exemplo do primeiro, o prefeito, com seu estilo pessoal determinado, tem sua administração muito bem avaliada pela população, mas tem que enfrentar a oposição de alguns adversários políticos tradicionais.
Envolvimento do prefeito no processo	A diretriz de elaboração do PD, em 2005, com boa antecedência em relação ao prazo estabelecido no Estatuto da Cidade foi estabelecida pelo próprio prefeito, que queria iniciar sua administração já com um PD elaborado, aprovado e em processo de implantação e uma LUB revisada, de forma simultânea ao processo de modernização administrativa da prefeitura. O prefeito participou diretamente de várias etapas do processo e delegou a sua coordenação à recém criada Secretaria de Urbanismo. O prefeito não interferiu nos trabalhos, mas avaliou as propostas previamente à sua publicação, vetando proposições que, segundo seu entendimento, não estavam de acordo com as condições econômico-financeiras do município.
Perfil da equipe técnica da prefeitura	Equipe com formação superior e com conhecimento e experiência técnica. Devido ao perfil centralizador do prefeito, a equipe pode ser caracterizada como politicamente integrada à figura do prefeito, mas ao mesmo tempo existem disputas internas para chamar sua atenção e mostrar serviço.
Planejamento e gestão municipal	A prefeitura estava praticamente desestruturada quando o prefeito assumiu no início de 2005. O município não contava com um sistema de planejamento e a LUB estava defasada. O projeto do PD anterior não foi encontrado. O município dispõe, hoje, de moderno sistema de planejamento e gestão.
Perfil da CMA: prefeitura, Câmara de Vereadores e SCO	A CMA foi estruturada no início dos trabalhos e sua composição foi fortemente influenciada pela equipe da prefeitura, mas mesmo assim, participaram pessoas identificadas pela administração como de oposição, especialmente representantes da ONG União Ambientalista de Itabirito – UAI, e um vereador de oposição. A CMA apoiou operacionalmente os trabalhos, mas o perfil da comunidade cívica local não contribuiu para uma maior frequência nos eventos realizados.
Sobre o processo participativo e a legitimidade das decisões tomadas no âmbito do PD	Apesar da forte presença da administração municipal, ao longo do processo de elaboração do PD, as diferenças entre representantes da “situação” e da “oposição” não se mostraram tão expressivas e construíram-se propostas de lei que atenderam às demandas dos diversos segmentos sociais. De todo modo, o processo como um todo não conseguiu produzir uma participação mais ampla da comunidade nas atividades realizadas, apesar do esforço de comunicação social feito ao longo dos trabalhos.
Lei do Plano Diretor previu Conselho de Política Urbana ou similar?	A Lei do Plano Diretor prevê a criação e instalação de Conselho Municipal de Política Urbana, paritário, deliberativo, a quem cabe acompanhar o processo de implantação do PD e da LUB e resolver questões decorrentes da dinâmica de implantação da política urbana.
Após o processo de elaboração do PD, na tramitação na Câmara, tentou-se alterar o escopo da proposta? Como a CMA reagiu?	O PD tramitou pelo tempo mínimo na Câmara de Vereadores e os projetos de Lei do Plano Diretor e da LUB foram aprovados por unanimidade. O Conselho Municipal de Política Urbana foi constituído e vem se reunindo regularmente. Já ao longo do processo de elaboração dos projetos de lei, a Prefeitura congelou a aprovação de projetos e se preparou para implantar a nova legislação urbanística, revisando todos os procedimentos administrativos.

Por outro lado, políticos com um perfil mais tradicional ou mais envolvidos com a dinâmica político-partidária local ou regional envolveram-se menos nos trabalhos e delegaram o acompanhamento das atividades e do processo de planejamento a seus assessores – não necessariamente os mais importantes ou politicamente mais próximos deles – deixando claro um relativo distanciamento entre o político e o técnico. Esse foi o caso de Sirinhaém, Santo Antônio do Descoberto e Dionísio Cerqueira, os quais também variaram muito em função das especificidades locais e da própria situação gerencial das prefeituras.

O perfil do prefeito combinado ao quadro político local explica o maior ou menor envolvimento do chefe do poder executivo local no processo e, de certa forma, explica também o perfil da equipe local e a forma como essa equipe irá se envolver ou não na prática de planejamento democrático.

Prefeitos com perfil técnico e que priorizam a gestão tendem a formar equipes com perfil técnico-gerencial que ensaiam a estruturação de sistemas de planejamento e gestão, as quais, por outro lado, poderão aderir ou não às práticas de planejamento democrático.

Especificamente no que diz respeito às práticas institucionalizadas de planejamento e gestão municipal, pode-se afirmar, com segurança, que nenhum dos municípios possuía tais práticas institucionalizadas de forma, digamos, sustentável. Em Itabirito e Novo Gama, observa-se um claro esforço de construção de sistemas de planejamento e gestão, com a utilização de recursos técnicos e gerenciais informatizados: além da elaboração dos PD, essas prefeituras investiram na aquisição e no tratamento de bases georreferenciadas do território municipal e na produção de bases cadastrais e fizeram uma revisão detalhada de todos os projetos de lei elaborados pela equipe técnica do PRÓ-CITTÀ, avaliando, ao longo da assessoria, a sua aplicabilidade às condições técnicas e gerenciais locais.

Em Itabirito, conforme relatado no Quadro 4.6, o sistema de planejamento e gestão foi montado pelo prefeito logo que esse assumiu o poder, num reflexo de seu perfil político e gerencial, que mescla critérios técnicos e de confiança na montagem da sua equipe, composta, em sua grande maioria, por profissionais experientes e/ou de formação técnica compatível com o exercício das funções gerenciais à frente dos órgãos municipais.

Em Novo Gama, também há uma forte diretriz de valorizar aspectos técnicos na gestão municipal, mas isso não decorre de um perfil técnico da prefeita e de seu esposo (seu principal assessor), mas do perfil do grupo político que assumiu a prefeitura, constituindo-se numa equipe mais coesa e integrada, sob a coordenação política do casal, que aparenta sensibilidade

para as questões técnicas de planejamento e cuja trajetória política tem suas raízes em sua participação nos movimentos sociais e políticos locais.

No entanto, ainda assim não se pode afirmar que, após o ciclo das gestões atuais de Itabirito e de Novo Gama, esses municípios continuarão a ter práticas institucionalizadas de planejamento e gestão territorial. Dentro do jogo político, na ocorrência de alternâncias no poder local, o eventual ingresso de governantes com outros perfis políticos e gerenciais à frente daquelas prefeituras pode significar o abandono das práticas técnico-gerenciais hoje empregadas.

De certa forma, o caso de Novo Gama, nesse sentido, pode ser qualificado como mais promissor, uma vez que há um grupo político de base mais ampla à frente da administração municipal, atuando enquanto equipe técnica local, ainda que sob a liderança política da prefeita e de seu marido.

No caso de Itabirito, não obstante o perfil marcadamente técnico e gerencial do prefeito e o perfil de sua equipe, sua base política é menos ampla e mais centrada em sua figura, sendo mais difícil a continuidade de seu estilo de gestão no caso de uma alternância política. De todo modo, os esforços que vêm sendo desenvolvidos, no sentido de dotar a administração municipal de instrumentos e procedimentos administrativos e gerenciais mais eficientes e eficazes, podem contribuir para a institucionalização de práticas de planejamento e gestão na prefeitura.

Vale ressaltar que no caso de Itabirito, o elevado número de servidores municipais contratados para o exercício de cargos de confiança – e, portanto, sem comporem o quadro técnico permanente da prefeitura – pode comprometer a continuidade das práticas que estão sendo implementadas e a permanência do perfil técnico e gerencial atual.

A questão da continuidade administrativa e técnico-gerencial das prefeituras consiste num problema importante para a administração pública brasileira, uma questão que reflete os problemas da tensão entre o político e o técnico na esfera local.

Talvez em municípios dos portes aqui estudados, todos com menos de 200.000 habitantes, a regra seja a “falta de tradição de planejamento”, o que na prática quer dizer também submissão da técnica à política, entendida aqui no seu sentido estrito; deficiência e fragilidade, inclusive do ponto de vista institucional, das práticas de planejamento e gestão.

Nesse sentido, tal deficiência e tal fragilidade não funcionam tanto como variável explicativa das diferenças encontradas entre as experiências, mas antes uma realidade

institucional comum a todos os municípios, principal característica do quadro político-administrativo brasileiro, com a prevalência do clientelismo, do paternalismo, da barganha e do favorecimento político – que passa ao largo da construção de projetos de construção de sociedades mais justas, solidárias, eficientes, eficazes e democráticas.

Em municípios maiores, onde a máquina administrativa possui uma estrutura maior e mais complexa, abrigando práticas gerenciais mais institucionalizadas, esses problemas tendem a ser menores, de modo que a alternância dos grupos políticos que estão no poder gera menos descontinuidades administrativas. Mas, mesmo nesses casos, a descontinuidade também ocorre e afeta as práticas de planejamento municipal.

Esse primeiro conjunto de variáveis, englobando o perfil do prefeito, o quadro político local e o perfil institucional e técnico das prefeituras, remete a variáveis institucionais e administrativas que informam sobre os atores técnicos/políticos governamentais. A compreensão das práticas político-sociais de planejamento exige que se analise também os atores sociais e a participação social e comunitária no âmbito daquelas práticas, enfocando a forma como se relacionam governo e sociedade civil local.

Em termos da SCO, de suas relações com os governos locais e de sua participação nas práticas de planejamento apresentadas nos quadros anteriores, tecem-se algumas observações gerais, já que será dedicado, mais adiante, maior espaço para refletir sobre a questão da participação social e comunitária nesses processos.

Nos casos estudados, se foi possível associar o perfil técnico e gerencial do prefeito ao envolvimento dele e de sua equipe técnica nos processos de planejamento observados, ao se observar a constituição, ainda que incipiente, de sistemas de planejamento e gestão, no caso da SCO e de sua participação, o quadro ganha em complexidade.

As variáveis que contribuem na motivação para a participação são diversas e são instáveis, ou seja, são variáveis dinâmicas, que se alteram rapidamente em função de novos arranjos institucionais, de novos contextos político-institucionais e de novos fatores motivacionais, como problemas sociais, ambientais ou econômicos que sejam pautados na agenda política local e que encontrem ressonância na opinião pública.

Uma questão importante na compreensão da dimensão participativa nessas experiências diz respeito ao tempo dedicado à execução dos projetos e das atividades previstas, seja no que diz respeito à sensibilização e mobilização dos atores sociais locais, governamentais e não-governamentais, seja no que diz respeito às divergências entre a

percepção do espaço-tempo e a forma como se representa o espaço e se concebe o tempo nesses processos.

Os processos de elaboração dos PD são relativamente rápidos, obedecem a um cronograma pré-estabelecido, dentro do qual se espera realizar um processo participativo – onde as contradições entre o espaço vivido, o espaço percebido e o espaço concebido deverão ser, de alguma forma, “resolvidas”.

No entanto, nem os limites socioculturais existentes para a participação desaparecerão nos poucos meses nos quais os trabalhos são desenvolvidos – ou seja, em sociedades heterogêneas e desiguais, essas desigualdades irão, de alguma forma, qualificar esses processos e representar limites à sua plena realização –, nem se pode esperar que aquelas contradições na vivência, concepção e percepção do espaço-tempo sejam superadas.⁵⁰

Essa breve apresentação das dificuldades empíricas ou práticas na implantação de um planejamento que pretende possuir uma “verdadeira” dimensão participativa apenas ilustra brevemente como a realização da proposta comunicativa depende da realização de uma série de condições cujo cumprimento parece difícil ou, talvez, impossível em sociedades onde há tanto um potencial mais elevado de contradições e conflitos entre diferentes camadas sociais envolvidos neste processo, como limitações estruturais de recursos e tempos para a plena realização da participação (RANDOLPH, 2007c, p. 11-12).

Mesmo que superemos a visão contida no “mito da comunidade”⁵¹, que supõe uma homogeneidade dos atores sociais e uma propensão colaborativa de participação interessada no bem comum, não se pode ter a ilusão de que uma metodologia correta e o desenvolvimento de algumas atividades como as OPP serão capazes de (1) superar as diferenças significativas existentes entre os atores sociais, (2) promover uma participação empenhada na construção de um futuro melhor baseado na idéia do bem comum, (3) contornar os elementos que inibem a participação social: assimetria de poder e informação, domínio diferencial de capacidades cognitivas, recursos e instrumentos comunicacionais e (4) superar as contradições do espaço abstrato e do espaço-tempo nos quais os atores sociais estão eles mesmos envolvidos.

A propósito das limitações, por exemplo, das oficinas de planejamento, Milani faz uma avaliação crítica que vale a pena reproduzir:

⁵⁰ Essa questão que traduz uma das preocupações teóricas desse trabalho será retomada mais adiante. Para uma discussão sobre a questão do planejamento e esses desafios “espaço-temporais”, ver RANDOLPH, 2007c.

⁵¹ MILANI (2007) faz uma interessante referência à questão do “mito da comunidade” (GUIJT e SHAH, 1998), ao analisar o caso do Plano Diretor de Salvador. Ele chama a atenção para a ingenuidade dos gestores ao adotarem essa visão homogeneizadora da sociedade civil.

[...] no bojo desse mito socialmente reproduzido, a linguagem do chamado “empoderamento comunitário” é frequentemente utilizada em técnicas participativas que colocam pessoas para trabalhar conjuntamente com a ajuda de um monitor ou um mediador, pressupondo ingenuamente que fazer parte de um “exercício participativo” levaria necessariamente, *no curto prazo*, à transformação das consciências e à criação de laços duradouros de sociabilidade” (2007, p. 229, grifo nosso).

A existência de um maior tempo para sensibilizar e mobilizar os atores sociais para um processo de planejamento territorial implicaria em resultados melhores? Sim e não. Comparando as experiências dos PD com a construção de uma Agenda 21 – A21, Local, financiada pelo Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA, no período 2004-2006⁵², diria, num primeiro momento, que sim.

Contando com um cronograma menos rígido, ao longo da fase inicial do projeto, pôde-se realizar as diversas atividades previstas no Plano de Trabalho e isso contribuiu para a sensibilização e o envolvimento dos atores sociais e políticos locais. Os quatro Encontros Municipais da A21, realizados nessa fase, foram muito concorridos e contaram com a presença das principais lideranças políticas e comunitárias dos quatro municípios envolvidos.

Mas, de certa forma, essa participação pode ser qualificada como predominantemente passiva, à medida que poucos foram os atores que assumiram compromissos na execução de atividades previstas nas etapas de diagnóstico, elaboração do documento de referência da A21 e da pactuação de seu Plano de Ação.

Na etapa do diagnóstico, por exemplo, a participação nas OPP que discutiram os eixos temáticos da A21, conforme deliberação do I Encontro Microrregional, limitou-se aos representantes eleitos para o Fórum da A21, fazendo parte do processo de capacitação desses agentes locais.

Alguns desses encontros com grupos de trabalho menores (foram estruturados grupos de trabalhos para cada eixo temático a ser trabalhado pela A21), contudo, não contaram com a presença de todos os atores sociais eleitos para o Fórum da A21 e isso foi um primeiro indício de uma retração na participação desses atores. Uma das oficinas temáticas foi cancelada em decorrência da ausência de seus participantes.

⁵² Tratou-se do projeto *Construção da Agenda 21 Local da Bacia do Rio Fanado*, proposto pelo PRÓ-CITTÀ e aprovado pelo FNMA que o financiou. A bacia do rio Fanado envolve os municípios mineiros de Angelândia, Capelinha, Minas Novas e Turmalina, localizados no vale do Jequitinhonha. O projeto contou a participação das prefeituras desses municípios, da Associação Microrregional de Municípios do Alto Jequitinhonha – AMAJE, e de várias entidades comunitárias.

De certa forma, o espetáculo da democracia e da participação, obtido em fóruns, plenárias e encontros que contam com a presença de várias pessoas tem o seu auge na escolha de representantes em fóruns, conselhos e comissões e, a partir daí, sequer os escolhidos arcam com os compromissos e responsabilidades assumidos no processo, o que se verifica em muitos dos casos.

Certamente isso não é uma regra, mas a ocorrência disso denota uma possibilidade de falha nesse processo participativo e consiste num indício da falta de maturidade desses processos, ainda relativamente novos em nossa cultura política.

Alternativamente às oficinas temáticas, o envolvimento dos demais segmentos sociais e comunitários na construção do diagnóstico da A21 se deu de forma descentralizada, em campo, através das oficinas de construção dos mapas comunitários e da identificação, nessa representação do espaço, dos problemas e atributos locais – ainda que isso tenha se dado de forma desigual entre os municípios integrantes da microbacia, como foi o caso de Minas Novas, onde essa experiência praticamente não avançou.

Essa cartografia da percepção comunitária constituiu um material rico e um olhar alternativo que foi plenamente integrado aos demais mapas “técnicos” produzidos no âmbito do diagnóstico, gerando uma troca de saberes e uma tradução de percepções e formas de representação que contribuiu para a qualidade do diagnóstico – produto da etapa 2.

Contudo, ao longo do processo, a participação foi reduzindo e culminou com uma reformulação do Fórum (o que era esperado), que ainda assim não viria conseguir assumir o processo de implementação do Plano de Ação da A21.

Ao final do processo, após a formatação do Plano de Ação, foram feitas atividades de capacitação dos atores sociais locais, enfatizando a elaboração de projetos para fontes de financiamento governamentais e não-governamentais, com foco nos projetos prioritários definidos ao longo do processo participativo: cercamento e recuperação de nascentes e replantio de mata ciliar.

Mais de um ano após essas atividades e a entrega da A21 e de seu Plano de Ação para os atores sociais e políticos locais não se tem registro de nenhum projeto elaborado pelo coletivo do Fórum da A21 ou com a sua chancela, apesar do próprio FNMA ter deixado claro que os projetos previstos no Plano de Ação da A21 seriam priorizados em termos de financiamento pelo Fundo.

Voltando, então, àquela questão, a resposta tende mais para o não. Se se consegue, com um prazo mais dilatado, sensibilizar e envolver as pessoas em torno de projetos tão amplos quanto são os ambientalistas que, além disso, envolvem extensões territoriais maiores, essa sensibilização e mobilização só pode se traduzir em participação efetiva, ativa e qualitativa se uma série de condições e alguns pré-requisitos forem integralmente satisfeitos.

No caso dos PD, onde os processos foram, em geral, mais dinâmicos, em obediência a cronogramas mais rígidos, os problemas observados em relação à participação social foram semelhantes àqueles observados na A21, embora distintos em função da institucionalidade dos PD, construtores do marco legal de estruturação e regulação do uso e da ocupação do território municipal.

Como foi salientado a pouco, a totalidade dos processos sociais e políticos locais interfere de forma variada e dinâmica no tocante à participação social nas práticas de planejamento territorial. A participação social, nessa perspectiva, responde a variáveis ligadas, sobretudo, à cultura política, à configuração política local/regional – incluindo, nessa configuração, o próprio perfil do prefeito –, às condições socioeconômicas locais e à emergência e inscrição na esfera pública de questões capazes de mobilizar a comunidade, produzindo um conjunto de experiências participativas que variaram de lugar para lugar.

Em Sirinhaém, por exemplo, a desmobilização política da população, o perfil tradicional e paternalista do prefeito, a fragilidade da equipe técnica local, a falta da configuração de uma *comunidade cívica*, as condições sociais adversas e baseadas em relações sociais históricas de exploração dos trabalhadores rurais e a debilidade da organização da sociedade civil geraram uma experiência de participação formal, passiva e meramente quantitativa.

Foram realizadas oficinas, seminários e AP, todos registradas em atas e em imagens. Os eventos principais foram realizados em um ginásio poliesportivo coberto, localizado na área central da cidade, contando com considerável apoio logístico: cadeiras, painéis para apresentação dos resultados do processo, *datashow* ou retroprojeter, som e alimentação farta. Eventos que tinham a garantia de um público numericamente significativo, composto majoritariamente por funcionários públicos e estudantes: uma *audiência convocada* para estar lá, para ouvir o que seria dito e, eventualmente, para se manifestar favoravelmente ao que estava sendo apresentado.

Do ponto de vista formal, o PD de Sirinhaém foi participativo. Os ritos do processo participativo foram cumpridos. Os registros testemunham a ampla mobilização que foi feita ao longo dos vários meses de trabalho e das várias etapas do processo de planejamento.

No entanto, uma análise minimamente criteriosa do processo revela a fragilidade do processo participativo, a qual contrasta com a rapidez com que a Lei do Plano Diretor e a LUB foram aprovadas na Câmara de Vereadores, sem maiores discussões polêmicas.

O que poderia ser um indicador de sucesso revela, entretanto, a transformação de uma prática que se pretendia político-social de planejamento municipal em uma formalidade, acatada de forma protocolar pelo poder político local – já que se tratava de um investimento em desenvolvimento institucional patrocinado pelo governo estadual e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, mas desconhecida nas práticas gerenciais da prefeitura.

Como exemplo desse desajuste entre uma aceitação protocolar de um produto – o PD – e sua negação efetiva, bastante elucidativo das faces da moeda política local: ao mesmo tempo em que se aprovava uma proposta de uso do solo que determinava que uma área de encosta, localizada na entrada da cidade, seria considerada de proteção ambiental, a prefeitura negociava a implantação de residências populares para essa mesma área, utilizando recursos do mesmo governo estadual que financiava a elaboração do PD. Paradoxos reveladores de uma racionalidade que conjuga o discurso da razão e a lógica da reprodução de práticas técnicas e gerenciais que se pautam por outros princípios e valores, ou a ausência deles.

Paralelamente a essa experiência de Sirinhaém, desenvolveu-se o PD de Tamandaré, município vizinho, cujo prefeito possuía raízes sociais e políticas populares, sendo uma liderança política de um grupo adversário do prefeito de Sirinhaém, que por sua vez havia sido prefeito de Rio Formoso, no mandato anterior (1993-1996), quando Tamandaré era distrito de Rio Formoso.

Em Tamandaré, ao contrário de Sirinhaém, encontramos um clima político tenso, marcado por uma disputa política local/regional que registrava traços de violência (com direito a atentados e ameaças de morte) e que fazia com que o prefeito (líder dos pescadores) assumisse uma postura de profunda desconfiança em relação a seus colaboradores, não conseguindo estruturar uma equipe técnica consistente e integrada sob a sua liderança.

Em uma reunião inicial do PD, o prefeito compartilhou com a equipe do PRÓ-CITTÀ e com membros do governo estadual a sua versão da história política local, relatando os

graves acontecimentos que se sucederam à sua eleição, confidenciando seus medos, receios e desconfianças, abrindo-se para aquela equipe de “estrangeiros” de forma pouco usual, surpreendendo até mesmo os técnicos do governo estadual e seus assessores mais próximos.

Tendo declarado seu apoio político ao processo de elaboração do PD, o prefeito, contudo, participou muito pouco das atividades desenvolvidas e a equipe técnica local, muito desarticulada, sem coordenação e com várias deficiências técnicas, não participou plenamente do processo, salvo poucas e honrosas exceções.

No entanto, funciona em Tamandaré o Centro de Pesquisa e Gestão de Recursos Pesqueiros do Litoral Nordeste – CEPENE, ligado ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, fazendo com que vivessem na cidade, então com menos de 10.000 habitantes, diversos pesquisadores da área ambiental, envolvidos em pesquisas e atividades de extensão, projetos de educação ambiental, incluindo o monitoramento ambiental de uma Área de Proteção Ambiental – APA, entre outros.

A presença dessa equipe técnica garantia uma posição de destaque para a questão ambiental na opinião pública, sendo pauta importante da agenda política. Em decorrência disso, a atuação do CODEMA em Tamandaré era bastante significativa – talvez fosse o CODEMA o principal local da ocorrência de práticas político-sociais de planejamento territorial no município – tanto que uma ONG ambientalista havia sido constituída com a participação de alguns jovens da comunidade e era apoiada pela equipe do CEPENE: a ONG Garis Marítimos.

O fato é que após uma resistência inicial aos trabalhos de elaboração do PD e à chegada de uma nova equipe técnica à cidade, os técnicos do CEPENE e os movimentos ambientalistas locais aderiram aos trabalhos e foram os principais atores sociais no processo de elaboração do PD, tendo sua participação sido fundamental para a construção das propostas que se transformaram em legislação municipal.

Esse grupo social que não compunha a base de apoio ao governo local, mas que tampouco era simpático às ações e interesses de seus adversários políticos, não apenas participou do processo, mas teve atuação fundamental, no ano seguinte, após a realização das eleições municipais que alteraram a composição da Câmara de Vereadores: em contraposição à resistência dos novos vereadores em face das propostas contidas na Lei do Plano Diretor e às pressões de incorporadores e empresários do setor imobiliário sobre a Câmara e o próprio prefeito reeleito, no sentido de flexibilizar/alterar a proposta urbanística, para atender seus

interesses, esse grupo defendeu a manutenção da proposta do PD, que fora “coletivamente construído” e, posteriormente, acionou o Ministério Público de Pernambuco, no sentido de se evitar qualquer alteração de seus princípios e conteúdo.

Nesse aspecto, o caso de Tamandaré também é revelador de certos elementos comuns que envolvem as práticas político-sociais de PUR que vêm sendo experimentadas no Brasil pós-Constituição Federal de 1988. Nessas práticas, observa-se uma relativa resistência dos segmentos que têm interesses ligados ao setor imobiliário em delas participar, ainda que a disseminação dos processos de elaboração dos PD e a exigência do cumprimento de alguns ritos e instrumentos de participação, tal com previstos na Resolução nº. 25 do Conselho das Cidades, tenha, nos últimos 2 anos, feito aumentar a presença desses atores no processo (BRASIL, 2005c).

Tanto em Tamandaré, em 2000, quanto em Luziânia, em 2003, os agentes imobiliários e os grandes proprietários de terras, apesar dos insistentes convites feitos pelas respectivas CMA, recusaram-se a participar das oficinas e AP, deixando com que o processo transcorresse sem que se explicitassem os conflitos existentes nessas cidades.

Nos dois casos, concluído o processo de elaboração do PD e encaminhado o anteprojeto de Lei do Plano Diretor para as câmaras municipais, esses setores prontamente se fizeram presentes, propondo alterações substanciais nas propostas, desconsiderando-se totalmente que foram construídas ao longo de processos que, ao final, não deixaram de se constituir em práticas político-sociais de planejamento, só que na perspectiva do jogo de forças que torna esse mesmo planejamento possível.

Não por acaso, nesses dois processos, onde por razões diferentes o poder executivo municipal não se apropriou e não encampou plenamente o processo de elaboração do PD, foram as entidades ambientalistas e/ou os Conselhos Municipais de Meio Ambiente, os principais responsáveis pela participação social naqueles processos. Mesmo que tivessem algum tipo de relação ou que apoiassem algum vereador, essas entidades não possuíam vínculos político-partidários com o governo municipal e foram as principais responsáveis pela participação social.

Fenômeno similar foi observado também em Itabirito, onde o envolvimento de alguns setores da administração municipal foi efetivo, traduzindo-se num acompanhamento mais próximo da redação dos anteprojetos de lei que seriam encaminhados e que foram aprovados pela Câmara Municipal ainda em dezembro de 2005.

Nessa experiência, a Secretaria Municipal de Urbanismo, supervisionou todo o processo de elaboração do PD, revisando e propondo alterações significativas nos anteprojetos de Lei, não apenas na Lei do Plano Diretor, mas das demais leis que compõem a legislação complementar.

Curiosamente, se o engajamento do governo local, ou pelo menos de parte importante dele, foi, em certa medida, um diferencial. Por outro lado, o processo participativo mostrou-se menos consistente e circunscrito a algumas lideranças comunitárias e políticas locais, conformando uma dinâmica variável ao longo do processo de elaboração do PD, mas que, a exemplo do que se observou nas outras experiências, também contou com a participação de uma ONG ambientalista, a UAI, da qual participavam pessoas que faziam oposição ao prefeito, e cujos membros dividiram-se entre os que se engajaram no processo do início ao fim e aqueles que participaram em alguns momentos, mas que se ausentaram do processo final, onde se definiram as diretrizes de desenvolvimento local e de política urbana.

A despeito da reduzida participação social no processo de construção do PD, a UAI atuou no processo de construção da proposta do PD e contribuiu, posteriormente, para que o principal vereador da oposição votasse favoravelmente à aprovação da Lei do Plano Diretor, que teve aprovação unânime e tramitação rápida.

Em relação ao crescimento do movimento ambientalista no país e à sua importância, numa perspectiva geral, para o fortalecimento das práticas político-sociais de planejamento, as experiências aqui relatadas, em que pese a sua diversidade, apresentam esse ponto em comum, sendo essa questão explorada, mais adiante, a partir das contribuições de Lefebvre.

Contudo, completando esse breve panorama da experiência participativa nos PD aqui apresentados, existem ainda alguns elementos do caso de Rio Formoso e dos casos de municípios que participaram do Programa Cidade pra Gente, da Secretaria das Cidades do Estado de Goiás, que merecem ser destacados.

No caso de Rio Formoso, seu PD foi elaborado um ano após a elaboração dos PD de Sirinhaém e Tamandaré. A prefeita de Rio Formoso, eleita em 2000, era esposa do prefeito de Sirinhaém (que foi então reeleito para um novo mandato), que já havia sido também prefeito de Rio Formoso, tendo sido afastado do cargo por um processo que o obrigou a se afastar da vida política de seu município de origem.

A prefeita, ingressando pela primeira vez na assim chamada vida política, não pretendia (ou ao menos esse era o seu discurso) reproduzir as práticas gerenciais do marido,

ao contrário, tinha o propósito de desenvolver uma reforma gerencial na prefeitura, dotando-a de uma equipe técnica mais qualificada e integrada, introduzindo novos procedimentos administrativos e gerenciais.

A prefeita, por outro lado, contava com uma oposição política formada por um amplo espectro político, indo de representantes do MST (que possuía um vereador eleito pelo Partido dos Trabalhadores – PT) a comerciantes e profissionais liberais da cidade. Boa parte dessa oposição não era pessoal à figura da prefeita, mas ao seu grupo político e ao seu marido.

A existência de um intenso debate político local, de setores sociais relativamente mobilizados e a própria disposição gerencial da prefeita contribuíram para que o processo de elaboração do PD de Rio Formoso fosse bastante rico, com a ocorrência de oficinas, seminários e AP, não apenas concorridos em termos numéricos e do perfil amplo e diversificado de seus participantes, mas produtivo em termos da qualidade das discussões.

Os diversos temas abordados foram efetivamente debatidos e alguns atores sociais tiveram uma postura ativa, lendo e discutindo os textos de referência, de modo que nas oficinas finais, especialmente nas discussões de temas mais polêmicos, o público pôde debater e deliberar sobre aspectos “técnicos” como a revisão da Lei de Perímetro Urbano e a Lei de Uso e Ocupação do Solo, gerando decisões que, sem negar os conflitos existentes (que nesse caso não eram tantos assim), procuraram expressar um desejo de convivência e de apropriação do espaço urbano e municipal.

Em todos esses eventos, a prefeita esteve presente, participando juntamente com os demais cidadãos, ouvindo críticas feitas, por vezes, de forma dura, concordando com algumas e rebatendo outras, dando esclarecimentos quando necessário, mas sem inibir (ao menos não se percebeu essa intenção) a participação dos demais atores sociais e políticos.

Diferenças pessoais nos perfis das lideranças políticas e dos gestores públicos são fatores importantes a serem considerados uma vez que afetam de forma significativa as práticas político-sociais de PUR, notadamente em contextos onde ainda não existe uma comunidade cívica histórica e plenamente constituída.

Finalmente, outra experiência que vale a pena ser rapidamente sumariada, especialmente no que diz respeito ao contexto estadual e sua relação com o processo de participação social na elaboração dos PD, é aquela dos três municípios da RIDE que participavam do Programa Cidade pra Gente.

A Secretaria das Cidades de Goiás estruturou, em 2005, um Programa ambicioso de apoio aos municípios que tinham a obrigação legal de elaboração de seus PD. Foi estruturado um amplo programa de capacitação de agentes comunitários, sociais e políticos, que por meio de módulos de capacitação chamados de Temáticas, iriam, ao longo de alguns meses, produzir uma ampla leitura comunitária da realidade municipal, avançando no processo de elaboração dos PD, de modo que, ao final do processo, seriam contratadas equipes de consultoria cujo papel seria o de finalizar a elaboração dos PD, formatando as Leis do Plano Diretor, em parceria com as equipes locais, compostas pelo GTC e pelo Núcleo Gestor.

Quase todos os municípios goianos que se enquadravam na exigência de elaboração de seus PD aderiram ao programa e estruturaram seus Núcleos Gestores e seus GTC, organizados, eventualmente, em grupos menores, visando facilitar a realização das várias atividades de campo, que incluíam a pesquisa de fontes e coleta de depoimentos de história oral, a caracterização da infra-estrutura social, econômica e urbana, a análise de aspectos ambientais e o mapeamento do uso e da ocupação do solo urbano.

Para apoiar suas ações, o Programa Cidade pra Gente produziu um rico material de suporte, lúdico e pedagógico, que foi utilizado, ainda que de maneira não uniforme, pelos vários GTC, produzindo algumas experiências tão ricas quanto diversificadas em termos dos resultados obtidos.

O Programa Cidade pra Gente constituía uma iniciativa muito bem avaliada pela equipe do MCidades, e, por outro lado, incorporava integralmente a metodologia proposta para a elaboração dos PD, oferecendo alternativas técnicas para fazer uma capacitação em massa e para gerar experiências, em tese, menos díspares e mais convergentes com o ideário da reforma urbana.

Contudo, a execução do programa, em que pesem as boas intenções de sua equipe técnica e do trabalho efetivo de mobilização das equipes municipais, foi comprometida pela falta de recursos, determinada, por sua vez, pela conjuntura eleitoral da época.

Ao final, em 2006, após um longo processo licitatório, cujo objetivo era a contratação das equipes de consultoria que iriam viabilizar a conclusão dos processos de elaboração dos PD, a equipe técnica do governo de Goiás, mesmo diante de um impasse que comprometia seriamente a continuidade do programa, convocou as entidades e empresas de consultoria – dentre elas o PRÓ-CITTÀ – para um seminário em Goiânia, com a presença de representantes dos GTC de vários municípios, para, entre uma apresentação e outra, comunicar a dificuldade

de se obter recursos financeiros para viabilizar a contratação da assessoria técnica, devido a problemas nas finanças estaduais, sabidamente comprometidas com a eleição de governador – àquela altura, o candidato de oposição liderava as pesquisas de intenção de voto.

Paralelamente às ações da Secretaria Estadual das Cidades, a SEPLAN-GO também vinha apoiando a realização de PD, como foi o caso de Novo Gama, Valparaíso de Goiás e Santo Antônio do Descoberto, cujos PD foram elaborados por meio de convênio existente entre o Estado de Goiás e o MIN. Naquele mesmo ano de 2006, no contexto de um outro processo licitatório, o PRÓ-CITTÀ foi então contratado para a conclusão dos trabalhos do PD, finalizando um processo que havia se iniciado em 2003 e que não fora concluído em decorrência de conflitos técnico-administrativos entre a empresa contratada na época e a SEPLAN-GO.

A decisão da SEPLAN-GO de contratar a conclusão dos PD da RIDE, sem prévia negociação e acordo com a Secretaria das Cidades, criou um conflito institucional que teve que ser contornado pelos próprios atores sociais e políticos locais, com a interveniência da equipe do PRÓ-CITTÀ.

A falta de convergência entre a Secretaria das Cidades e a SEPLAN-GO evidencia o próprio conflito e as dificuldades de sustentação de uma proposta técnica e metodológica baseada em alguns princípios que valorizam a dimensão pedagógica e participativa dos processos de elaboração dos PD diante de propostas mais pragmáticas, fundadas, nesse caso, na relação direta entre SEPLAN-GO e prefeituras, visando a elaboração e aprovação, dentro do prazo legal (outubro/2006), da Lei do Plano Diretor.

Nos quadros 4.3 e 4.4, apresentados anteriormente, falou-se rapidamente do perfil participativo dos municípios Novo Gama, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás, com ênfase no envolvimento do GTC. O que chama a atenção no caso dessas experiências é a diversidade de práticas produzidas nesses três municípios vizinhos, que receberam as mesmas orientações e que passaram pelo mesmo processo de capacitação promovido pela Secretaria das Cidades.

Deve-se salientar que a composição do GTC, em termos dos segmentos ali representados, era determinada pelas diretrizes do programa, de modo a se evitar uma disparidade entre os diversos atores sociais e políticos locais. Contudo, mesmo que formalmente a composição dos diversos GTC obedecesse, como de fato obedecia, aos

parâmetros previamente estabelecidos pelo programa, na prática, o envolvimento e a participação de cada um nas atividades e eventos programados variava.

Assim, em alguns casos, nenhum vereador participava das atividades, enquanto, em outros casos, o GTC era, na prática, um Núcleo Gestor da prefeitura, com uma participação reduzida de representantes da SCO. Em Santo Antônio do Descoberto, por exemplo, o GTC tinha forte presença da SCO, embora o apoio político à elaboração do PD não tivesse passado da aceitação formal dos ritos processuais.

As diferenças observadas nessas práticas reforçam a tese aqui formulada de que as práticas político-sociais de planejamento territorial são, em cada tempo e lugar, experiências únicas que resultam da articulação dinâmica de um conjunto de variáveis não controláveis, não reproduzíveis, principalmente a partir das variáveis previamente listadas.

A experiência de Novo Gama, por exemplo, merece ser aprofundada. A cultura política municipal e o perfil de seus dirigentes gerou uma experiência rápida e eficazmente apropriada pelo GTC, ainda que esse tivesse uma composição onde sobressaíssem os membros da equipe técnica local. O material produzido pelo GTC possuía qualidade técnica e foi extremamente útil na construção da proposta do PD, proposta da qual o GTC participou de forma efetiva e ativa.

Essa experiência relativamente bem-sucedida não foi uma decorrência direta do programa, embora ele tivesse sido fundamental na capacitação e qualificação dos atores sociais locais. No entanto, esse mesmo programa não foi capaz de gerar o mesmo resultado em Valparaíso de Goiás, onde a política local, marcada por atos de violência e eventos policiais, não permitiu uma plena apropriação da experiência possibilitada pelo programa, ainda que alguns atores sociais tenham dela aproveitado.

Culpa do programa? Não exatamente, uma vez que se tratam de limites político-culturais aos quais estão invariavelmente submetidas as práticas político-sociais de PUR. Nesse caso, caberia a programas desse tipo fornecer mais do que um suporte conceitual e técnico para os processos participativos, contribuindo de forma pedagógica para o aperfeiçoamento dessas práticas, principalmente, na superação dos conflitos existentes entre a regulação e a emancipação social. Assim, a diversidade das experiências é admitida e faz parte de uma leitura das condições às quais elas estão submetidas, sem a pretensão da homogeneização e sem a falsa promessa da obtenção de resultados iguais – coisa que, aliás,

programas como esses prometem, criando expectativas que serão insatisfeitas e transformadas em frustração, desencanto e desmobilização.

Se for possível concordar com a importância da valorização da experiência e se acreditar que o Estado deve se assumir em construção, como sugere Boaventura de Souza Santos, os programas e políticas públicas convergentes com essa perspectiva não deveriam operar a partir desses princípios?

Novas e mais auspiciosas perspectivas se abrem para o futuro se forem diminuídas as expectativas em torno dessas práticas político-sociais e se for possível lidar de forma mais transparente com as questões concretas que dela emergem.

O desgaste de certas propostas, conceitos e palavras encontra-se diretamente associado ao uso indevido e, porque não dizer, ideológico que deles se faz. Ao elevar expectativas acima das condições concretas com as quais se deparam as práticas de planejamento, ao prometer a produção e reprodução de resultados que não serão obtidos em função da diversidade de circunstâncias e da própria riqueza da totalidade em movimento, opera-se, de forma irresponsável, a destruição da experiência, a negação das alternativas e a produção do desencanto pela via do pessimismo.

4.4. Ainda sobre as experiências: a implementação inicial da nova política urbana

Além da elaboração dos PD, as atividades do PRÓ-CITTÀ envolveram também a implementação inicial da nova legislação urbanística e das ações e intervenções previstas no PD. O acompanhamento dessa implementação inicial se deu a partir da discussão dos anteprojetos de lei nas câmaras municipais, com a eventual participação da equipe na apresentação e no debate legislativo, e envolve ainda uma assessoria na estruturação dos conselhos municipais e a produção de pareceres, sob demanda, referentes, sobretudo, a propostas de alterações do zoneamento municipal e urbano.

O Quadro 4.7, apresentado a seguir, traz alguns indicadores do processo de implementação dos PD das experiências anteriormente apresentadas.

Ainda que o objetivo deste estudo não seja o de avaliar essas experiências, a leitura dos indicadores apresentados permite a formulação de algumas observações sobre o que poderíamos chamar de resultados preliminares do processo de planejamento.

Quadro 4.7 - Informações relativas à implementação dos PD selecionados

(continua)

INDICADORES	Tamandaré/PE	Sirinhaém/PE	Rio Formoso/PE	Luziânia/GO	Itabirito/MG
Aprovação do Plano Diretor	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Meses entre a conclusão e a aprovação do Plano Diretor (ano de aprovação da Lei do PD)	Até 2 anos (2002)	Até 3 meses (2000)	Até 6 meses (2001)	Até 3 anos (2006)	Até 3 meses (2005)
Ocorreram alterações no PD aprovado, em relação às diretrizes de desenvolvimento?	Não	Não	Não	Não	Não
Ocorreram alterações no PD aprovado, em relação à política urbana/zonamento?	Sim	Não	Não	Sim	Sim
As alterações na política urbana e na LUB respeitam os princípios do PD	Não	-	-	Não	Sim
Aprovação da LUB	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
A LUB está sendo observada/implementada?	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Foi constituído o Conselho Municipal de Política Urbana ou similar?	Não	Não	Não	Conselho Municipal de Desenvolvimento e de Política Urbana	Conselho Municipal de Política Urbana
Ano de constituição do Conselho				2007	2006
Quem preside o Conselho?	-	-	-	Poder público	Poder público
O Conselho, se existente, é paritário?	-	-	-	Sim	Sim
Com qual frequência o Conselho se reúne?	-	-	-	Semanalmente	Mensalmente

Fonte: Prefeituras municipais.

Quadro 4.7 - Informações relativas à implementação dos PD selecionados (conclusão)

INDICADORES	Cidade Ocidental/GO	Novo Gama/GO	Santo Antônio do Descoberto/GO	Valparaíso de Goiás/GO
Aprovação do Plano Diretor	Não	Sim	Não	Sim
Meses entre a conclusão e a aprovação do Plano Diretor (ano de aprovação da Lei do PD)	-	Até 3 meses (2006)	-	Até 3 meses (2006)
Ocorreram alterações no PD aprovado, em relação às diretrizes de desenvolvimento?	-	Não	-	Não
Ocorreram alterações no PD aprovado, em relação à política urbana/zonamento?	-	Não	-	Sim
As alterações na política urbana e na LUB respeitam os princípios do PD	-	-	-	-
Aprovação da LUB	-	Sim	-	Parcial
A LUB está sendo observada/implementada?	-	Sim	-	Parcial
Foi constituído o Conselho Municipal de Política Urbana ou similar?	-	Não	-	Não
Ano de constituição do Conselho	-	-	-	-
Quem preside o Conselho?	-	-	-	-
O Conselho, se existente, é paritário?	-	-	-	-
Com qual frequência o Conselho se reúne?	-	-	-	-

Fonte: Prefeituras municipais.

Em praticamente todos os municípios, a Lei do Plano Diretor foi aprovada pelas câmaras municipais, transformando-se em legislação municipal complementar. Apenas nos municípios de Cidade Ocidental e de Santo Antônio do Descoberto os anteprojetos de lei do PD e da LUB encontravam-se, ao menos até março/2008, sob análise dos departamentos jurídicos dessas prefeituras.

Na verdade, ambos os municípios contam com a mesma equipe de assessoria jurídica, a qual decidiu reter os anteprojetos de lei encaminhados às prefeituras desde outubro/2006, paralisando as discussões e impedindo a tramitação desses nas respectivas câmaras.

Apesar do discurso dos prefeitos municipais a favor da revisão das legislações municipais, o que se vê, nesses casos, é a clara intenção de não permitir que uma nova legislação urbanística e que novos procedimentos administrativos sejam introduzidos na gestão pública municipal, de forma que as práticas tradicionais tão típicas da cultura política brasileira continuem a dar o tom no que diz respeito ao planejamento e à gestão urbanas.

Nos municípios em que a Lei do PD foi aprovada, alguns casos merecem ser destacados: tratam-se, precisamente, daqueles em que a aprovação da lei se deu alguns anos após a finalização dos processos de elaboração do PD, a saber, Luziânia e Tamandaré.

Em Luziânia, a aprovação do PD e da nova LUB ocorreu mais de 3 anos após a elaboração da versão final dos anteprojetos de lei. Maior município da RIDE e marcado por uma intensa atividade imobiliária, apenas com o fim do prazo estipulado pelo Estatuto da Cidade é que o governo municipal decidiu se empenhar na aprovação da nova legislação, o que se deu apenas no final de 2006.

A nova legislação aprovada, que se encontra disponível no sítio da RIDE na internet, apresenta, contudo, alterações substanciais em relação ao anteprojeto de lei que havia sido apresentado e discutido publicamente durante o processo de elaboração do PD. Além da ampliação do perímetro urbano, justificada pela existência de parcelamentos regulares na porção noroeste da cidade, observa-se a flexibilização dos principais parâmetros urbanísticos, de modo a permitir um maior adensamento da cidade, através do emprego de coeficientes de aproveitamento elevados (passaram de 1,0 e 1,5 para 3,0 e 3,5, inclusive na Zona de Interesse de Preservação Histórica e Cultural – ZIPHC) e de uma maior taxa de ocupação dos terrenos.

A partir de profundas alterações que descaracterizaram a proposta inicial, os diversos interesses imobiliários locais foram satisfeitos e pôde-se aprovar a nova legislação.

O caso de Luziânia é exemplar no que diz respeito ao comportamento dos agentes econômicos conservadores nesse processo: combina-se a não-participação no processo de elaboração do PD – apesar dos insistentes convites feitos a diversos atores sociais que representam os interesses imobiliários –, com uma administração municipal comprometida com esses interesses (quando não diretamente envolvida neles) e a perpetração de um “golpe branco” após a conclusão dos trabalhos, gerando um contra-projeto, não no sentido lefebvriano, que fique claro, mas um contra-projeto que desconsidera o processo (participativo) anterior e que impõe uma derrota a muitos dos atores sociais que contribuíram com a elaboração das propostas iniciais.

Assim como em Luziânia, em Tamandaré assistiu-se a algo similar. Os proprietários da praia de Carneiros – escolhida por uma revista de turismo como uma das dez praias mais bonitas do país – também se recusaram a participar do processo de elaboração do PD e, após a sua conclusão, pressionaram (e tiveram êxito nessa empreitada) a Câmara de Vereadores que derrubou as restrições à ocupação urbana previstas para aquela porção da cidade, permitindo a implantação de loteamentos voltados para a classe média e alta, a despeito dos graves problemas de infra-estrutura ali existentes e da mobilização dos ambientalistas locais – que contaram com o apoio do Ministério Público Estadual de Pernambuco.

A recusa das administrações municipais de Santo Antônio do Descoberto e de Cidade Ocidental em apoiarem a aprovação da nova legislação urbanística e as alterações das propostas iniciais em Tamandaré e Luziânia são sintomáticas do cotidiano do planejamento e da gestão urbanos do país. Além disso, deve-se ressaltar que, nos casos aqui apresentados, esses são justamente os municípios onde os interesses imobiliários estão mais presentes e atuantes, sendo, portanto, casos emblemáticos e muito ilustrativos da realidade brasileira.

Em relação aos PD aprovados, um aspecto em comum em todos eles diz respeito à manutenção das diretrizes de desenvolvimento contidas nos planos. Em todos os casos, as diretrizes e ações prioritárias que constavam nos projetos iniciais foram mantidas nas leis aprovadas pelas câmaras.

No entanto, o que poderia ser interpretado como respeito ao processo de construção dos PD aproxima-se mais de uma postura de indiferença, já que apenas em Itabirito se observou a efetiva implementação de algumas das ações constantes na Lei do PD, mesmo assim nem sempre no prazo previsto e não raramente sem resistências por parte da própria administração pública municipal, já que quase a totalidade das ações previstas no PD deve ser

implementada por um órgão setorial da prefeitura que, em alguns casos, como no da saúde, por exemplo, já tem procedimentos de planejamento e gestão setorial a serem cumpridos.

Como observa Lopes, em relação a esse instrumento de política urbana:

[o] próprio Plano Diretor tem sido visto por alguns mais como um instrumento de planejamento urbano do que como uma ferramenta de gestão de todas as áreas das cidades. Em Itabirito mesmo, as diversas áreas da administração pública têm dificuldade em entender a vinculação de suas ações a um plano único para o município (2008, p. 71).

Curiosamente, à exceção de Itabirito – onde a prefeitura tem realizado ações e intervenções previstas no PD –, nos demais municípios a contratação dos planos foi feita no âmbito de algum programa de desenvolvimento regional. Mesmo assim, não se observou, salvo em casos pontuais, uma correlação entre o financiamento do plano e um posterior financiamento das ações prioritárias nele contidas. A maior parte das ações previstas nos planos não foi realizada pelos governos municipais – que na verdade tinham poucas condições financeiras e mesmo técnico-gerenciais para realizá-la sozinhos –, não foi apoiada pelos órgãos federais e estaduais que permitiram (e exigiram, em alguns casos) a elaboração dos planos e sua realização não vem sendo cobrada, seja por esses financiadores, seja pela sociedade civil que poderia através de uma ação civil pública exigir o seu cumprimento por parte dos governos municipais.

Em relação às LUB, em todos os municípios em que foi aprovada a Lei do PD, foram aprovadas também as leis que compõem a LUB. Foram propostos projetos de lei complementar para todos os municípios, sendo que ao menos duas leis complementares são comuns a todos os casos, a saber, a Lei de Perímetro Urbano e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS). Dependendo do município, essas leis foram revisadas ou introduzidas na legislação municipal.

Em todos os municípios, a LUB foi aprovada concomitantemente ao PD, exceto em Valparaíso de Goiás, onde os novos códigos de Obras e de Posturas não foram ainda encaminhados para a câmara. Ainda em relação às LUB, as prefeituras informaram que estão observando a legislação municipal na aprovação de projetos de parcelamento e de edificação e reforma. Contudo, faz-se sempre a ressalva de que nem todos os cidadãos e empreendedores procuram as prefeituras para regularizarem suas obras, sendo que a ação de fiscalização acaba ocorrendo apenas nos casos mais “vistosos”, conforme adjetivo utilizado por um servidor municipal.

Em relação ao cumprimento da LUB, Itabirito representa novamente uma exceção. Desde a aprovação do plano, e mesmo antes, a prefeitura tem embargado obras que estão em desconformidade com a legislação e tem procurado mudar as práticas espaciais locais, seja através de ações informativas, seja através da fiscalização e do exercício do poder de polícia administrativa, o que não é feito sem resistências.

Lopes, ao avaliar a utilização dos instrumentos de política urbana inseridos no PD de Itabirito, em conformidade com o que prevê o Estatuto da Cidade, chama a atenção para as batalhas judiciais que são travadas, “confrontando a visão tradicional civilista da propriedade privada com sua nova função social”, como decorrência disso:

Essas dificuldades de aplicação acabam fazendo com que instrumentos de Regularização Fundiária sejam mais utilizados do que os de indução de ocupação e de redução da especulação imobiliária, que geralmente são mais complexos e mais desgastantes em termos políticos para o gestor municipal. Corremos o risco de estar sempre regularizando ocupações ilegais, ao invés de inserir as camadas menos favorecidas na cidade formal (2008, p. 69).

Ainda segundo informações sintetizadas no Quadro 4.7, destacam-se nas experiências relatadas a não-implementação dos Conselhos Municipais de Política Urbana, apesar de estarem previstos nas Leis do PD – inclusive com prazos legais a serem cumpridos.

A existência e o funcionamento regular do Conselho Municipal de Política Urbana, chamado também em alguns lugares de Conselho da Cidade, são uma pré-condição para que o município cumpra o que estabelece o inciso II do Artigo 2º do Estatuto da Cidade que fala da diretriz de gestão democrática por meio da participação social na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano e atenda ao que estabelece o capítulo IV do Estatuto, notadamente o inciso I do Art. 43 e o Art. 44.

No desenho institucional do sistema de planejamento e gestão urbana, a criação, a instalação e o funcionamento dos órgãos colegiados exercem a função de criar as condições básicas para a estruturação do processo de planejamento democrático, que terá no Conselho Municipal um de seus pilares.

Apenas em Luziânia e Itabirito foram criados e instituídos conselhos específicos para tratar do processo de implementação dos PD e das respectivas LUB. Nos dois casos, tratam-se de conselhos paritários dirigidos por representantes do poder público, sendo que em Itabirito a presidência do conselho cabe ao representante da Secretaria de Urbanismo e, no caso de Luziânia, a presidência está sendo exercida por um vereador.

Em Luziânia, conforme previsto na Lei do PD, apenas em 2007 (alguns meses após a aprovação do PD), instituiu-se o Conselho Municipal de Desenvolvimento e de Política Urbana, o qual tem se reunido semanalmente desde sua criação. Como já foi observado, contudo, a implantação do conselho ocorreu apenas após a alteração da proposta inicial do PD, contrariando os princípios que orientaram a sua construção (coletiva).

De todo modo, apesar desse fato, os relatos fornecidos por alguns conselheiros de Luziânia indicam que o conselho está empenhado em acompanhar a implementação do PD, já tendo elaborado diversos projetos de lei municipal para adequação do plano.

Já em Itabirito, o Conselho Municipal de Política Urbana – COMPURB, foi instituído em 2006 e entre 2006 e 2007 já tinha realizado 31 reuniões – entre reuniões ordinárias e extraordinárias –, tendo deliberado sobre 272 casos, conforme dados da TAB 4.2.

Tabela 4.2 - Indicadores da participação social e do funcionamento do COMPURB - Itabirito/MG - 2006/2007

INDICADORES	2006 ¹	2007 ²	Δ %
Total de reuniões	13	18	38,5
- reuniões ordinárias	7	11	57,1
- reuniões extraordinárias	6	7	16,7
Total de participantes	171	248	39,8
- média de participantes nas reuniões do COMPURB	13,2	13,8	6,8
- média de participantes por reunião ordinária	16,7	13,5	-16,8
- média de participantes por reunião extraordinária	11,8	14,3	21,2
- % de representantes do poder público nas reuniões do COMPURB	42,7	46,4	6,8
- % de representantes do poder público nas reuniões ordinárias	38,0	47,3	21,0
- % de representantes do poder público nas reuniões extraordinárias	49,3	45,0	-8,7
Total de casos analisados	100	172	72,0
- média mensal de casos analisados	12,5	14,3	14,4
- % de pedidos deferidos integralmente	68,0	75,6	11,2
- % de pedidos deferidos parcialmente	15,0	10,5	-26,67
- % de pedidos indeferidos	11,0	7,0	-32,73
- % de pendências	6,0	6,4	13,33

Fonte: COMPURB-Itabirito/MG. Formatação e elaboração próprias.

Notas: (1) Os indicadores se referem a reuniões realizadas entre os meses de maio e dezembro/2006, excetuando-se as informações relativas à primeira reunião ordinária.

(2) Dados relativos ao período entre janeiro e dezembro/2007.

Os dados relativos às atividades do COMPURB mostram uma intensa atividade nesse Conselho, a qual se viu ampliada entre 2006 e 2007, com uma maior média de reuniões mensais e uma maior média de casos analisados por reunião, ao passo que o número médio de participantes permaneceu estável, com o aumento de participantes nas reuniões extraordinárias compensando a retração de participantes em reuniões ordinárias.

Em relação ao número de participantes nas reuniões do COMPURB, deve-se destacar a participação predominante de representantes da sociedade civil, embora entre tais representantes se observe a presença de várias pessoas ligadas direta ou indiretamente à prefeitura e/ou à figura do prefeito municipal.

O caso de Itabirito, num certo sentido, representou um contraponto às demais experiências. Único município cuja contratação do PD foi feita com recursos próprios e não se inseria em uma política de desenvolvimento regional, Itabirito teve um plano aprovado de forma rápida e sua aprovação foi sucedida pela instituição do COMPURB que assumiu a atribuição de deliberar sobre os casos propostos pelos cidadãos e sobre as eventuais alterações na Lei do PD e da LUB, em conformidade com os princípios que regem o PD.

Além disso, nesse município foram observados os principais investimentos na execução de ações previstas no PD (incluindo a realização de obras viárias) e tem-se observado a tentativa de se fazer uso dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e inseridos no PD para lidar com a questão habitacional, enfatizando-se a construção de uma política de ocupação dos vazios urbanos localizados nas áreas centrais da cidade, buscando-se evitar a construção de novos loteamentos populares na sua periferia.

A experiência observada na maioria dos municípios aponta para a existência de dificuldades na construção de práticas de planejamento democrático em nossas cidades. Mesmo em Itabirito, apesar das virtudes encontradas, os aspectos relativos à participação social no processo de elaboração do PD e mesmo em sua implementação trazem um alerta para a continuidade e o amadurecimento desses processos, não somente porque, após diversas atividades voltadas para a divulgação do plano, apenas 40% da população têm conhecimento do PD (LOPES, 2008), mas sobretudo porque não há garantias do aprofundamento dessa experiência quando houver uma alternância no poder local.

Considerando os desafios existentes para a construção de práticas de planejamento democrático, como se avalia e o que se pode aprender dessas experiências de elaboração e implementação inicial de PD?

Refletindo sobre a possibilidade de construir a democracia urbana, proponho que enfatizemos alguns aspectos relativos à participação social nessas experiências, numa análise que deve subsidiar nossa reflexão sobre as abordagens e práticas político-sociais de planejamento territorial no Brasil de hoje.

Capítulo 5

Atores sociais, esfera pública e cultura política: o planejamento democrático e seus processos oblíquos

[M]any of the “success” stories in the deepening democracy literature come from a relatively few countries (e.g. Brazil, the Philippines, India, South Africa and some parts of the north) which share certain key characteristics – relatively strong or at least functioning states, strong civil societies, and often a social movement, party or strong political leadership which has worked to create new democratic spaces for participation. [...] Taking a constructionist approach to democracy means that the strategies for deepening democracy will look differently in different places, but at the same time we need more systematic knowledge than we currently have of what the promising strategies might be across a much wider range of political and social conditions.

John Gaventa, *Triumph, deficit or contestation?*

5.1. *De como nunca fomos tão participativos*

A partir de meados dos anos 70, começa a ocorrer no Brasil o que se convencionou chamar de surgimento de uma “sociedade civil autônoma e democrática”. Tal fato esteve relacionado a diferentes fenômenos: um crescimento exponencial das associações civis [...]; uma reavaliação da idéia de direitos; a defesa da idéia de autonomia organizacional em relação ao Estado; a defesa de formas públicas de apresentação de demandas e de negociação com o Estado (AVRITZER, RECAMÁN e VENTURINI, 2004, p. 12-13).

O debate teórico contemporâneo acerca da democracia deliberativa (ou participativa), da participação social e das práticas político-sociais de planejamento e gestão das políticas públicas passa, necessariamente, pelo Brasil. A bibliografia citada anteriormente comprova essa observação, devendo-se destacar as discussões feitas e/ou sistematizadas por Avritzer (2003, 2004, 2007), Dagnino (2002) e Santos (2002c, 2005).

Num primeiro momento, até em função do regime militar e da ditadura política, as primeiras tentativas e os primeiros experimentos (ainda locais) de participação social na gestão pública eram objeto de desconfiança por parte dos movimentos sociais e das lideranças comunitárias, o que reforçava o próprio perfil antiinstitucionalista desses movimentos, como aponta Gohn (2004).

Vencida a desconfiança inicial, assistiu-se a um progressivo aumento do número de organizações da sociedade civil – OSC, e de organizações não-governamentais – ONG, sendo que, do ponto de vista dos processos participativos, ampliaram-se os fóruns e canais de participação, cada vez mais institucionalizados.

No final dos anos 1980, o processo constituinte, um caso exemplar de aproveitamento de uma oportunidade política, permitiu que a legislação brasileira avançasse muito na direção de consolidar mecanismos, canais e fóruns de participação, notadamente nas políticas sociais, mas também na política ambiental e urbana.

O Brasil conta com uma legislação que franqueia à sociedade civil a participação nos processos de definição e gestão das políticas públicas. Aqueles que defenderam a adoção dessa legislação buscavam avançar na direção da inclusão de setores tradicionalmente excluídos do processo de

formulação e gestão das políticas públicas para, com isso, torná-las mais abertas às reais demandas da população e ao controle social (COELHO e VERÍSSIMO, 2002, p. 105-106).

O momento historicamente era adequado e poucas foram as resistências encontradas para a inscrição de tais avanços na legislação brasileira: havia um consenso acerca dessa diretriz que era reforçado pela própria posição de agências internacionais financeiras e de cooperação técnica que estavam redefinindo suas matrizes teóricas e conceituais, caminhando no sentido de propor a incorporação dos “beneficiários” no desenho, na implementação e na avaliação das políticas públicas.

Abertas as possibilidades para as inovações democráticas no Brasil, o que se viu a partir da década de 1980 e na década de 1990 foi uma avalanche de práticas político-sociais de gestão pública, a maior parte no nível municipal, na esteira das quais vem se construindo um rico debate de avaliação de tais experimentos e de desvelamento das especificidades do caso brasileiro.

Curiosamente, diz-se desse mesmo país, Brasil, que ele apresenta uma baixa propensão associativa e que possui traços de uma cultura política fundada num modelo historicamente construído que combina personalismo, clientelismo e a primazia de relações pessoais e familiares sobre procedimentos burocráticos impessoais no âmbito da esfera pública.

As avaliações críticas e um tanto quanto negativas acerca da cultura política latino-americana, em geral, têm seu marco referencial nas teses de Fukuyama (1996) sobre o capital social do continente, onde o autor contrapõe o elevado capital social norte-americano (e europeu) ao baixo estoque latino-americano, decorrente do diagnóstico do predomínio de relações fundadas no personalismo e mais instáveis e emocionais.

As teses de Fukuyama combinadas às formulações teóricas e conceituais de Putnam (2002) para a Itália permitem a construção de um argumento segundo o qual a cultura política latino-americana nos conduz a uma espécie de subdesenvolvimento estrutural, em vista da incapacidade de se construir instituições estáveis e confiáveis que auxiliariam o processo de desenvolvimento do continente.⁵³

Autores que se dedicam à questão cultural como Martín-Barbero e Néstor García Canclini apresentam teses mais atentas às especificidades culturais e históricas da América

⁵³ Tais teses reforçam as análises institucionalistas que apontam para os problemas latino-americanos decorrentes da fragilidade e instabilidade institucional, gerando elevados custos de transações que afetam o desempenho econômico de seus países. Ver, entre outros, NORTH, 1990; COASE, 1992.

Latina. Para Martín-Barbero, “nossa cultura seria heterogênea, descontínua e contraditória. Daí certa assincronia entre a formação do Estado e a compreensão do sentimento nacional ou a maneira peculiar como a dimensão política é apropriada pelas classes populares” (apud RICCI, 2004, p. 63). Já para Canclini,

“[...] a América Latina é percebida como a ‘pátria do pastiche e bricolagem, onde se citam ironicamente todas as épocas e estéticas”. Assim, “nem o ‘paradigma’ da imitação, nem o da originalidade, nem a ‘teoria’ que atribui tudo à dependência, nem a que preguiçosamente nos quer explicar pelo ‘real maravilhoso’ ou pelo surrealismo latino-americano, conseguem dar conta de nossas culturas híbridas” (CANCLINI, 2003, p. 24).

O hibridismo identificado por Canclini se expressa através de uma sociedade dual (tese já desenvolvida, ainda que com outras ênfases e variações por outros autores), resultando numa modernidade incompleta que se manifesta também no mundo da política, daí a permanência do caciquismo e do mandonismo.

Ainda que o liberalismo e seu regime de representatividade parlamentar tenham chegado às constituições, carecemos de uma coesão social e de uma cultura política modernas suficientemente firmadas para que nossas sociedades sejam governáveis. Os caudilhos continuam guiando as decisões políticas com base em alianças informais e relações rústicas de força. [...] [O] caciquismo, a religiosidade e a manipulação comunicacional conduzem o pensamento das massas. As elites cultivam a poesia e a arte de vanguarda enquanto as majorias são analfabetas (CANCLINI, 2003, p. 25).

Esse diagnóstico acerca da cultura política latino-americana evidencia uma questão central na análise das práticas político-sociais de planejamento e gestão de políticas públicas. Oscila-se entre a mobilização, onde o vigor de nossa criatividade se manifesta, e a institucionalização, onde ao mesmo tempo em que se tem o aporte de boa dose de inovações, reproduzem-se relações de poder, desigualdades sociais e práticas políticas associadas a uma tradição com a qual não se consegue romper.

[A] racionalidade das práticas sociais latino-americanas [...] estaria fundada a partir de um certo sincretismo político. Essa hipótese desaguarda na possibilidade de o ideário popular sobre práticas associativas e democráticas (ou participativas) orientar-se por sinais cruzados. [...] Teríamos, então, um associativismo assentado em um amplo mosaico cultural e de ação social: entre práticas mais mobilizadoras e mais institucionalizadas, entre práticas mais comunitaristas e mais universais, entre a rejeição aos fóruns formais das relações políticas e a participação e a reconstrução de tais fóruns, entre a inovação e a tradição (RICCI, 2002, p. 65).

Os resultados de uma recente pesquisa divulgada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, e coordenada por Guillermo O’Donnell (PNUD, 2004) mostram como a sociedade brasileira, assim como as populações de outros países latino-

americanos apresentam um resultado ambivalente no que diz respeito à sua orientação democrática.

No Brasil, segundo essa pesquisa, teríamos 30,6% de democratas, 42,4% de pessoas manifestando posições ambivalentes e 27,0% de não-democratas.

Esse traço cultural, de natureza difusa, de baixa orientação para consolidação de valores políticos, parece contribuir para que as políticas participacionistas e práticas associativas apresentem-se como ambivalentes. Em consequência, a cultura política ambivalente sustentaria uma ação governamental pragmática, cautelosa, mesmo nos governos engajados na implementação de instrumentos institucionais de participação à sua gestão (RICCI, 2002, p. 67).

Passados alguns anos do momento histórico em que algumas oportunidades políticas foram aproveitadas por setores mais democráticos da sociedade brasileira, produzindo avanços significativos no quadro jurídico-institucional brasileiro, o balanço das práticas político-sociais de gestão pública aponta, de um lado, para o reconhecimento das inovações e das experiências que foram feitas, algumas de relativo êxito, mas também exige a percepção de que não há automaticidade nesses processos, que implicam uma dimensão temporal para seu amadurecimento, não facilmente superada.

Assim, nesse período mais recente da história brasileira, iniciado na virada para os anos 1980, a constituição de uma sociedade civil mais autônoma e ciosa dos valores democráticos que passou a reivindicar uma maior participação social na definição dos rumos das políticas públicas no país, denotando os anseios pela configuração de uma nova relação Estado/sociedade política e sociedade civil, gerou resultados também ambivalentes. Tais resultados tanto expõem as características político-culturais brasileiras, como permitem antever importantes avanços potenciais desse processo de inovações democráticas e deixam claros alguns limites para a consolidação de tais processos, sobretudo no curto prazo.

Duas décadas depois desse período, é possível sugerir que mesmo nas experiências mais avançadas de participação popular na gestão pública [...], as duas correntes históricas do associativismo brasileiro (mais assistencialista ou mais reivindicatória) continuam presentes e entrelaçadas nas práticas associativas do município. [...] [À] medida que a corrente denominada participacionista [...] institucionalizou instâncias de participação direta na gestão de políticas públicas, o ideário difuso e híbrido parece se reconstruir e impregnar grande parte dessas experiências inovadoras e experiências associativas (RICCI, 2002, p. 69-70).

Diversos estudos produzidos nas últimas duas décadas dedicaram-se a analisar essas experiências, sobretudo no que diz respeito às políticas públicas. Além dos que se centraram na questão da reforma/reestruturação do Estado e governança, como por exemplo os de Bento

(2003), Boschi (1991), Cunill Grau (1998) e Melo (1999), alguns estudos se dividem entre os que analisam experiências de políticas sociais, como por exemplo o de Sposati e Falcão (1990), Martins, Oliveira e Bueno (2004) e Tandler (1998), e os que analisam as experiências dos Orçamentos Participativos – OP, essa debatida inovação democrática brasileira que já vem sendo replicada em outros lugares do planeta (AVRITZER, 2003; FEDOZZI, 1997; RIBEIRO; DE GRAZIA, 2003).

Outros estudos enfatizam especificamente a questão da participação e dos fóruns participativos, destacando-se, entre eles, os trabalhos de Avritzer (2004, 2007), Ribeiro e Santos Júnior (1996), Ribeiro (2000), enquanto outros enfocam aspectos ligados à gestão urbana (COMPANS, 2005; SANTOS JÚNIOR, 2001).

Os enfoques e as clivagens adotados em todos esses esforços de investigação são muito variados, mas ainda assim aquelas observações relativas à cultura política brasileira e ao nosso hibridismo e dualidade permanecem válidas.

Além das que já foram anteriormente levantadas, um aspecto central da análise das experiências participativas diz respeito à propensão a participar. Para alguns, “[...] a fragilidade da vida associativa e a própria resistência dos atores sociais e estatais em aceitar participar desses fóruns têm dificultado a efetiva participação da sociedade civil no processo de formulação e gestão das políticas sociais” (COELHO e VERÍSSIMO, 2002, p. 106).

De certa forma, essa baixa propensão a participar, associada à premência de aplicação de desenhos institucionais participativos, acaba “forçando” o setor público a tomar as rédeas do processo, produzindo processos de participação induzida e formal.

As experiências brasileiras de planejamento participativo ampliado a nível local têm se institucionalizado mais por exigências das outras instâncias governamentais (estados e especialmente a União) do que por iniciativas endógenas, ocasionado um comportamento formalista e o que poderíamos denominar de “prefeiturização” de muitos conselhos. Isto por dois motivos: primeiro, porque os atores políticos tradicionais - diferentemente de quando se trata do planejamento instrumental - têm resistências em incorporar de fato este tipo de participação; segundo, pelo pouco interesse de grande parte das associações reivindicativas por este tipo de participação ampliada (AZEVEDO, 2003, p. 13).

A baixa propensão a participar pode ter várias justificativas. Para Avritzer, Recamán e Venturini, isso ocorreria porque “é baixa a percepção dos indivíduos sobre a sua capacidade de influir na política” (2004, p. 45), onde o desconhecimento em relação ao verdadeiro potencial de uma ação agiria no sentido de desestimular a participação.

Se tomarmos os argumentos de Ricci (2002) sobre a confusão organizacional relativa ao “lugar” dos conselhos na estrutura jurídico-administrativa brasileira, podemos entender que essa percepção apontada por Avritzer, Recamán e Venturini tem fundamento e que a relativa incerteza quanto ao lugar desses conselhos no sistema decisório brasileiro (mais uma manifestação de nosso hibridismo) gera um desestímulo à participação.

Outra questão recorrente no debate, e já apontada anteriormente, diz respeito à questão dos recursos e capacidades dos atores sociais para se engajar nessas práticas. Pessoas e grupos sociais com menos recursos (materiais, comunicacionais e instrumentais) tenderiam a participar menos, o que afeta a composição dos fóruns participativos e o envolvimento dos atores sociais em práticas participativas.

[...] a participação não constituiria apenas uma opção dos indivíduos, mas ela está associada ao controle de um conjunto de recursos que facilitam a participação. Esses recursos podem ser de diferente natureza, como tempo, recursos materiais ou até mesmo o conhecimento de pessoas que participam (AVRITZER, RECAMÁN e VENTURINI, 2004, p. 31).

[...] as diferenças de grau e forma de incorporação dos atores sociais em arenas de gestão participativa estão diretamente relacionadas às diferenças na proporção de pessoas habilitadas a participar do controle das políticas sociais, bem como pelas diferenças entre as culturas cívicas e a instituição e mobilização das esferas públicas (RICCI, 2002, p. 71).

Num texto que analisa a participação social em São Paulo, Ricci argumenta que

[...] os conselheiros não apresentam o perfil médio da população. Os conselhos atraem e envolvem segmentos mais organizados da sociedade. Assim, as práticas participacionistas não conseguiram, até o momento, se enraizar na cultura e práticas da política nacional. Nem mesmo nas localidades onde elas foram implementadas por governos locais parece ocorrer uma mudança significativa na cultura política local, podendo-se sugerir que nos encontramos numa transição ou relação intrincada entre os modelos formais e tradicionais e modelos participativos de gestão pública.

Fruto dessa descontinuidade convivemos, no momento, com conceitos e objetivos distintos que estão sob o mesmo teto discursivo das práticas participacionistas. Muitas dessas práticas podem ser consideradas híbridas, porque incorporam concepções que, em alguns casos, são conflitantes. Em outras palavras, fecha-se o círculo vicioso que impede que tais experiências de natureza participacionista consigam atingir as esferas superiores da organização política nacional. São raras as iniciativas estaduais, macrorregionais e nacionais que se alimentam dessa concepção de gestão, justamente porque o caldo de cultura que sustenta as iniciativas municipais é ambivalente, ainda pouco consistente (RICCI, 2002, p. 71-72).

Dessa forma, à medida que avançou a institucionalização das práticas participativas através dos canais e fóruns de participação, observa-se a existência de uma “[...] lógica

seletiva da política formal brasileira [que] parece contaminar vários mecanismos de participação popular na gestão pública, e a renda aparece como fator de seleção ou exclusão política” (RICCI, 2002, p. 96).

Avritzer, Recamán e Venturini sustentam que “a não-participação determina um número maior de elementos da sociabilidade no Brasil do que a participação” (2004, p. 31), fato que tem a ver com o ainda baixo grau de pertencimento dos brasileiros às redes de participação. Ainda que tal observação seja mais válida para algumas regiões e localidades do que para outras – dadas as diferenças e especificidades culturais e políticas encontradas no vasto território brasileiro –, uma afirmação desse tipo não deixa de ser curiosa e provocativa e, talvez, deva ser interpretada como parte do hibridismo cultural da sociedade brasileira, remetendo-se à questão das relações existentes entre as esferas pública e privada no país.

Como resultado desses elementos inibidores da participação social, no Brasil, fruto da cultura política e dos processos históricos brasileiros, a participação pode ser percebida como sendo instável. Haveria um núcleo central mínimo de participantes de associações, conselhos, fóruns, etc., que se expandiria e contrairia em função, sobretudo, das ações do poder público, o qual ditaria “o potencial de crescimento do núcleo associativo” que “dependeria das práticas internas às associações civis e das políticas participativas feitas pelo Estado” (AVRITZER, RECAMÁN e VENTURINI, 2004, p. 46-47).

Nesse sentido, a sociedade civil observa os investimentos realizados pelo poder público a partir das práticas de planejamento participativo e decide ou não participar de tais projetos se o Estado sinaliza de forma positiva para as deliberações feitas nos fóruns participativos, ampliando os investimentos realizados.

Contrariamente, se a sociedade civil observa uma retração nos recursos investidos ou um desrespeito ao que foi estabelecido nos fóruns participativos, ela decide por não-participar, retraindo a “sanfona participativa”.

A retração da sanfona expressa uma relação entre o associativismo civil e o Estado que é tanto de autonomia como de dependência. Alguns tipos de associativismo, especialmente o popular, têm uma dependência relativa das políticas do Estado na medida em que a atribuição de *status* público às políticas defendidas pelos seus membros parece ser condição *sine qua non* para a ampliação do número de participantes. Quando as políticas públicas não são inclusivas, a sanfona se restringe ao seu núcleo contraído. No entanto, essas formas não desaparecem, elas apenas se contraem mostrando que o seu núcleo tem autonomia perante o Estado (AVRITZER, RECAMÁN e VENTURINI, 2004, p. 52-53).

A existência de núcleos relativamente autônomos, ainda que reduzidos, consiste em um elemento positivo no que diz respeito à constituição de uma sociedade civil autônoma no Brasil. O movimento de contração e expansão da participação, ainda que em resposta às ações governamentais, mostra que a dinâmica participativa está tendendo a observar os resultados concretos da ação pública, valorizando os espaços públicos e os canais institucionais quando eles, de fato, são efetivos, conferindo-lhes menor importância quando eles se dedicam mais à produção da democracia-espetáculo.

A importância dessa percepção é que ela indica a transformação da participação de um instrumento informal que pressiona as autoridades em busca de decisões políticas para uma esfera formal de deliberação pública, na qual os atores sociais discutem regras e políticas. [...] O fato de o monopólio de decisão do Estado sobre políticas ser partilhado em questões selecionadas leva à ampliação desse novo elemento na sociabilidade política (AVRITZER, RECAMÁN e VENTURINI, 2004, p. 47).

Avaliando o perfil dos participantes dos conselhos de saúde paulistanos, Coelho e Veríssimo constatam que “[...] os muito pobres e iletrados seguem não participando, mas uma importante porcentagem dos que participam conta com pouca escolaridade e baixo nível de renda. Ou seja, os pobres estão participando” (2002, p. 107).

Ainda que não se possa afirmar que *todos* participam, nota-se uma importante presença de segmentos menos favorecidos da população nesses fóruns participativos, o que pode não representar muito, sobretudo se considerarmos as dinâmicas adotadas e a questão dos recursos e capacidades para participar, mas existe uma dimensão pedagógica nessas práticas que pode ser fundamental numa perspectiva de longo prazo, sobretudo se essas práticas são aperfeiçoadas.

Mantendo um olhar crítico sobre essas experiências, diversos autores reconhecem o potencial e a importância de se aprofundar essas práticas:

Não obstante, a visão de que o espaço público não constitui mero palco de encenação política, mas um lugar ambivalente da topografia social, no qual, de um lado, as relações de poder são reproduzidas, de outro, inovações sociais são legitimadas, começa a se difundir no Brasil (COSTA, 2002, p.32).

[...] a participação em associações civis ajuda os participantes a entrar em contato com a democracia, a praticá-la em um microuniverso, a aprender sobre como entrar em contato com o Estado e, nesse processo, entender sobre como melhor defender os seus interesses (AVRITZER, RECAMÁN e VENTURINI, 2004, p. 30).

Apesar desses constrangimentos, sem nenhuma dúvida, a participação ampliada pode vir a ser um mecanismo importante de democratização do

Estado e de incorporação paulatina dos setores populares melhor organizados na gestão da política urbana nos diferentes níveis de governo (AZEVEDO, 2003, p. 13).

[...] a prática associativa, ao disseminar informações sobre políticas públicas e motivar o envolvimento de seus participantes em fóruns públicos que discutem a cidade, instiga seus membros a romperem gradativamente com a ambigüidade original (RICCI, 2002, p. 94).

Além disso, como salienta Costa,

[a]s contribuições democratizantes das associações da sociedade civil não podem ser enxergadas unicamente a partir das instâncias institucionais. Suas possibilidades residem precisamente em seu “enraizamento” em esferas sociais que são, do ponto de vista institucional, pré-políticas, e é no nível de tais órbitas e da articulação que os movimentos estabelecem entre estas e as arenas institucionais que podem emergir os impulsos mais promissores para a renovação da democracia (2002, p. 35).

Saber quem participa, caracterizar a propensão a participar nos diferentes fóruns e canais participativos, identificar os desenhos institucionais e as dinâmicas participativas, assim como as manifestações de poder no âmbito desses espaços públicos, na esfera pública ampliada, são algumas das tarefas e dos desafios que se devem enfrentar na análise das práticas político-sociais de planejamento e gestão governamental.

5.2. *Semelhanças e especificidades do planejamento territorial: avaliando a participação nos planos diretores*

No caso específico do planejamento e da gestão territorial, faz-se necessário apontar para algumas especificidades em relação à participação nas políticas sociais. Considerando essas especificidades, propõe-se, então, a partir do debate teórico acerca da democracia deliberativa e da participação e da base conceitual de inspiração habermasiana, analisar as práticas político-sociais inscritas na elaboração dos planos diretores – PD, brasileiros.

Como já visto, no que diz respeito à elaboração e implementação dos PD, a participação social constitui um de seus elementos necessários, inclusive do ponto de vista jurídico-institucional, tal como estabelece o Estatuto da Cidade. Por outro lado, apresentou-se o debate acerca do que deveria ser o escopo do PD, tendo ficado clara a existência de diferentes entendimentos acerca desse instrumento de planejamento. Grosso modo, esses entendimentos envolvem autores que, de um lado, consideram o PD um instrumento de abrangência mais ampla, configurando planos holísticos e integrados, enquanto outros enfatizam seu caráter eminentemente urbanístico e físico-territorial.

Julga-se necessário, portanto, para que se possa fazer uma melhor caracterização do processo participativo nas experiências relatadas neste estudo, fazer uma breve síntese dos escopos e conteúdos desses PD.

O Estatuto da Cidade, como vimos, não propôs uma solução homogeneizante para essa questão, mas o próprio entendimento da equipe técnica do Ministério das Cidades – MCidades, através de suas publicações, aponta para uma compreensão mais ambivalente, ou melhor, adaptativa do que deve ser o escopo desse instrumento em cada localidade.

Sendo um instrumento exigível para todos os municípios brasileiros com população superior a 20 mil habitantes, além dos municípios metropolitanos e outros sujeitos a impactos ambientais, não se pode esperar que o PD seja eminentemente urbanístico – no sentido de estritamente físico-territorial –, ainda que a ênfase na questão urbanística deva ser a tônica nos municípios mais populosos, mais densos, mais vulneráveis às questões que dizem respeito aos conflitos urbano-ambientais e/ou onde a produção do espaço encontra-se dinamizada.

Assim, por exemplo, o PD de Rio Formoso, em Pernambuco, tenderá a enfatizar aspectos que dizem respeito ao desenvolvimento municipal de forma mais ampla, envolvendo os atores sociais no debate sobre as diretrizes de desenvolvimento social e econômico. O PD de um município com o porte de São Paulo, por seu turno, exige uma compreensão muito mais ampla e articulada das práticas espaciais e da produção (social) de seu espaço. Nesse caso, embora não se prescindia da compreensão de como os diferentes grupos e segmentos sociais se apropriam do espaço urbano e de como os interesses econômicos pretendem intervir, interagir ou cooperar na produção da cidade, não se espera que o PD de São Paulo priorize a definição de diretrizes e ações prioritárias para as políticas sociais, por exemplo. A complexidade de cada cidade e as forças sociais, econômicas e políticas ali atuantes irão demandar que os PD dêem ênfases, confirmem intensidades distintas para cada um desses pólos temáticos.

Considerando isso, os PD podem ser compreendidos como abrangendo dois conjuntos temáticos que serão mais ou menos enfatizados em cada município, segundo suas necessidades e características: aquele relativo ao desenvolvimento local, em suas diversas dimensões, ou seja, sociocultural, econômica, ambiental e político-institucional; e aquele relativo à questão urbana, com ênfase na regulação do uso e da ocupação do solo.

Enfatizando um ou outro desses conjuntos temáticos, que na realidade não são pólos antitéticos uma vez que estão correlacionados, espera-se que todos os PD lidem tanto com

questões relativas às diretrizes de seu desenvolvimento, quanto com diretrizes relativas ao uso e à ocupação do solo e à estruturação do território municipal.

Portanto, quando se convida as pessoas e as OSC para participarem dos processos de elaboração dos PD, está-se convidando os atores sociais para debater e propor “a *cidade* que queremos” (o certo seria dizer o *município* que queremos), através da definição de diretrizes gerais de desenvolvimento local e de regulação do uso do solo.

Cabe salientar que essas ênfases também serão influenciadas pelo porte e pela densidade dos municípios, os quais afetam o próprio processo participativo, uma vez que promover esses processos numa cidade como Barracão/PR é algo substancialmente distinto de promovê-los, por exemplo, na capital fluminense. Não apenas as ênfases dadas aos PD diferem de acordo com as condições locais, incluindo nessas condições o porte do município, sua população, extensão territorial e inserção regional, mas também as características do processo participativo serão influenciadas por algumas dessas condições.

Em relação à ênfase temática dos PD, quando se trata das diretrizes de desenvolvimento local, o que está em pauta é a definição de um conjunto de diretrizes e ações para cada dimensão da vida local, tendo como perspectiva temporal um horizonte de planejamento. Nesse sentido, deve-se diferenciar a participação social na discussão e deliberação sobre esse conteúdo e a participação social na gestão das políticas sociais.

No caso das diretrizes para as políticas sociais, ainda que essas sejam universalistas, os grupos sociais menos favorecidos, que constituem os principais beneficiários das ações e programas públicos, são os principais atores mobilizados, sobretudo, através das OSC que atuam especificamente nos segmentos sociais. Assim, além de algumas associações de bairros e de comunidades mais carentes de infra-estrutura social, participam das práticas sociais de gestão das políticas sociais as OSC e as ONG que atuam no setor, além dos próprios profissionais que estão envolvidos na gestão e na execução dessas políticas.

Quando se trata da participação social na gestão de um programa específico, a mobilização e o envolvimento das comunidades afetadas e interessadas nas intervenções e ações públicas tornam-se ainda mais *concretos*, o que pode favorecer a participação social.

No caso dos PD, mobilizar e envolver a população no processo de planejamento municipal consiste em tarefa diferente, uma vez que a definição de diretrizes de desenvolvimento local se dá a partir de uma discussão mais abstrata, operando numa escala temática mais ampla, ainda que supostamente articulada e integrada.

A perspectiva temporal das diretrizes e intervenções do PD não é o curto prazo e não se limita à atuação de um governo local, podendo cobrir até quatro gestões distintas. Como salientaram Avritzer, Recamán e Venturini (2004), a propensão a participar é proporcional à percepção que se tem da capacidade de influir no processo decisório. Se tal suposição é correta, os desafios para a participação nos PD são maiores do que aqueles habitualmente encontrados para a participação na gestão das políticas sociais.

Evidentemente, uma comunidade com elevado grau de civismo, ou, nas palavras de Putnam (2002), uma comunidade cívica ou ainda uma comunidade que por algum motivo está estimulada a discutir de forma mais abstrata os rumos futuros de seu desenvolvimento poderá apresentar um elevado grau de participação na construção de seu PD. Isso pode ser motivado por alguma contingência, como a construção de uma obra que vai impactar o meio ambiente local, ou pode ser ainda o resultado de uma oportunidade política, em conformidade com a situação política local – varia em função da classe política local e do chefe do executivo.

Nesse caso, a exemplo do que se observa nas políticas sociais em geral, o envolvimento direto dos atores políticos e o comprometimento deles com o processo de planejamento e gestão estimula a participação social. No caso dos PD não é muito diferente. Nos casos acompanhados, a participação social foi influenciada pela forma como os prefeitos e os agentes públicos locais se envolveram no processo.

Mas a questão é que, sendo um processo que propõe uma discussão mais ampla sobre o futuro do município e cujos resultados (se efetivados) serão percebidos apenas no longo prazo, a participação social nos PD não se dá a partir de uma adesão ampla e automática e exige motivações específicas por parte dos atores sociais.

Além disso, considerando a importância que a realização de investimentos concretos tem sobre a propensão a participar, apenas a partir da institucionalização das práticas político-sociais de planejamento e gestão territorial e da realização dos investimentos previstos e priorizados no âmbito do PD é que, de fato, poderá se esperar um aumento dessa propensão em outras práticas que possam emergir a partir daí.

Por se tratar de uma discussão que envolve atores sociais e agentes econômicos e públicos de todas as áreas e setores do município, os debates que ocorrem nas Audiências Públicas – AP, seminários e oficinas dos PD podem exigir, também, um conjunto de recursos comunicacionais e instrumentais por parte dos participantes (além da própria disponibilidade de tempo) que, por seu turno, pode inibir a participação de vários atores sociais: daqueles que

não dispõe desses recursos, dos que não se sentem em condição de contribuir da mesma forma que atores sociais que já lidam com tais questões e dos que já participam de outros fóruns com maior facilidade.

A questão do conhecimento e do sentir-se capaz de participar consiste num importante desafio para a participação nos PD, exigindo o uso de recursos metodológicos adequados, a prévia disponibilização de informações em linguagem acessível e outros procedimentos que ainda assim não conseguirão superar certas barreiras que foram socialmente construídas e que não irão desaparecer no curto prazo e com a simples participação em uma oficina.

Aquele baixo indicador de pertencimento a redes de participação apontado por Avritzer, Recamán e Venturini (2004) reflete o processo de formação social e cultural do Brasil e se manifesta no entendimento desses autores de que a não participação envolveria mais elementos de sociabilidade do que a participação. Sob esse indicador, encontram-se as desiguais oportunidades educacionais e sócio-culturais com as quais se depara, historicamente, a maior parte do povo brasileiro, fazendo com que as pessoas avaliem como limitada sua capacidade de contribuir, já que se confunde conhecimento (*connaissance*) com o domínio de recursos – inclusive comunicacionais – específicos (*savoir*)⁵⁴.

Comparando esse conjunto temático dos PD com o que ocorre nas experiências dos OP, pode-se observar que se tratam, grosso modo, de questões semelhantes, submetidas, contudo, a diferentes perspectivas temporais, sendo ainda muito distinta a lógica segundo a qual tais instrumentos são construídos.

O OP é uma experiência eminentemente orientada para o curto prazo e dotada de uma relativa concreticidade, já que se discute a aplicação de recursos no âmbito das peças orçamentárias anuais. Ainda que os recursos destinados aos OP sejam limitados – o que varia muito de município para município –, a deliberação acerca da sua aplicação tem uma objetividade que não se manifesta da mesma forma nos PD.

Nos PD, estabelecem-se as diretrizes de desenvolvimento e elenca-se um conjunto de ações prioritárias cuja atualização pode depender de recursos da iniciativa privada, de outras esferas de governo e até de financiamentos internacionais. O horizonte de planejamento é de 10 anos (conforme dispõe o Estatuto da Cidade), devendo o PD ser o guia, a referência para as futuras propostas de Planos Plurianuais e das próprias Leis Orçamentárias.

⁵⁴ Alude-se aqui a uma diferenciação que LEFEBVRE (2005) faz entre o conhecimento instrumental (*savoir*) e o saber construído a partir das práticas quotidianas (*connaissance*).

A rigor, se a sociedade civil participa do processo de elaboração do PD e estabelece ali o município que ela deseja no futuro, identificando as diretrizes e os principais investimentos que devem ser feitos, o trabalho dos Planos Plurianuais e das Leis Orçamentárias seria “apenas” programar a realização dos investimentos ao longo daquele horizonte de planejamento, respeitando as prioridades elencadas no PD, adequando esse planejamento de longo prazo à capacidade de investimento dos governos municipais. Contudo, não é o que acontece, permitindo reforçar aqui a observação de que a participação social nos processos de elaboração de PD tende a ser menor do que no processo de deliberação em torno de uma proposta de Lei Orçamentária.

A participação no OP é favorecida pela possibilidade da população poder checar, no curto prazo, que sua deliberação foi efetiva e isso pode levar a uma espiral de participação, como se observou nas várias experiências de OP no país; assim como se verificou que a redução nos recursos destinados ao OP e a não realização das obras previstas fazem minguar a participação no(s) ano(s) seguinte(s) (AVRITZER, 2003; 2004).

Como o debate em torno do OP pode prescindir de uma análise mais ampla, integrada e holística do futuro do município e de suas estratégias de desenvolvimento, a discussão no OP fica a um só tempo mais objetiva e mais simples. Num certo sentido, aparenta ser mais concreta e ainda será mais rapidamente checada pelos atores sociais no acompanhamento da aplicação dos investimentos decididos.

Os debates no âmbito dos PD podem soar mais abstratos (talvez o sejam), o que atrai alguns atores sociais que podem se envolver nas discussões até com certa paixão, mas afugentam vários atores sociais que ou não acreditam na capacidade (e na sinceridade) dos governantes em levar adiante o que está sendo decidido ou que estão mesmo mais interessados em ver rapidamente os resultados “práticos” de todo aquele debate.

Mas, como já foi salientado anteriormente, essa discussão em torno das diretrizes e estratégias de desenvolvimento é apenas uma parte do temário que compõe um PD. Além disso, o PD estabelece uma série de diretrizes relativas à questão urbanística, entendida aqui no sentido da organização físico-territorial do município, as quais influenciam diretamente as práticas espaciais locais e as condições a partir das quais ocorre a produção do espaço. Para muitos, conforme também já apontado, os PD devem se centrar nessa questão, que encontra destaque no Estatuto da Cidade, o qual prevê que os PD especializem a aplicação dos diversos institutos de gestão urbana ali previstos.

No caso dessas questões urbanísticas, como se dá a participação social? Quais atores sociais e quais OSC têm interesse em participar do processo de elaboração do PD e, posteriormente, de sua gestão? São necessários recursos específicos para participar das discussões referentes ao uso e à ocupação do solo urbano no âmbito dos PD?

A hipótese sustentada aqui é de que existem diferenças no que diz respeito à participação social nos PD quando se trata de abordar a questão urbana e que, compreendendo tais diferenças, pode-se entender melhor as práticas político-sociais de planejamento e gestão territorial e as possibilidades de ações coletivas oriundas do mundo da vida e gestadas nos espaços públicos e na esfera pública ampliada atingirem os sistemas jurídico-administrativo e econômico e alterarem as práticas espaciais e as suas regulações.

O paradigma da gestão urbana inscrito no Estatuto da Cidade propõe a construção de cidades democráticas, geridas de forma participativa. Nesse sentido, os instrumentos de gestão urbana previstos no Estatuto da Cidade abrangem a estruturação e o funcionamento regular de órgãos colegiados, a realização de debates, audiências e consultas públicas – quando da elaboração do PD e revisão das leis urbanísticas –, a organização e a realização das conferências de interesse urbano e a iniciativa popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Recuperando a narrativa das experiências relativas à elaboração e implementação inicial dos PD do capítulo anterior, são apresentadas a seguir algumas informações e considerações sobre esses processos participativos, buscando avançar na compreensão das possibilidades e limites com que se deparam tais processos.

Ao todo, na elaboração dos 11 PD, foram realizados 121 eventos participativos, considerando como tal as AP, Oficinas de Planejamento Participativo – OPP, seminários e reuniões ampliadas. Nessa contabilidade, estão excluídas as reuniões com as Comissões Municipais de Acompanhamento – CMA, e Núcleos Gestores dos PD, assim como as oficinas que envolveram apenas os atores políticos e agentes públicos e as demais reuniões e visitas técnicas feitas por técnicos e consultores às entidades comunitárias e não-governamentais ou aos órgãos governamentais.

Na organização desses eventos, deliberou-se sobre algumas variáveis logísticas importantes como o local de realização, os horários, a disponibilização de transporte para os participantes (conforme o caso) e o fornecimento de lanches, além da infra-estrutura de suporte e das instalações dos locais onde são realizados.

Geralmente, a decisão sobre essas questões operacionais e logísticas é feita pela CMA, cabendo à prefeitura o apoio para a realização do que foi acordado. A única exceção nos casos reportados refere-se aos municípios goianos de Cidade Ocidental, Novo Gama, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás. Nesses municípios, os eventos ocorreram apenas nas sedes municipais, em horários diurnos (manhã ou tarde), conforme determinação da técnica da SEPLAN-GO responsável pela supervisão e acompanhamento dos trabalhos, sob a alegação de problemas de segurança pública inerentes àqueles municípios.

Na TAB 5.1, a seguir, encontra-se uma síntese dos eventos realizados, indicando o horário de sua realização e se essa ocorreu na sede municipal ou em algum distrito e/ou zona rural. Deve-se salientar que vários lugares públicos e espaços privados foram utilizados para abrigar tais eventos, tais como a sede do Centro de Pesquisa e Gestão de Recursos Pesqueiros do Litoral Nordeste – CEPENE, (Tamandaré/PE), casas paroquiais, escolas públicas, ginásios poliesportivos, sedes de entidades de classe, câmaras municipais e clubes de serviços.

Tabela 5.1 – Eventos participativos nos PD dos municípios selecionados

Municípios	Total de eventos	Eventos diurnos, realizados em dia útil	Eventos realizados à noite ou fim-de-semana	Eventos realizados na sede municipal	Eventos realizados nos distritos ou na zona rural
TOTAL	121	77	44	103	18
Tamandaré/PE	13	9	4	12	1
Sirinhaém/PE	13	9	4	11	2
Rio Formoso/PE	13	8	5	11	2
Luziânia/GO	13	9	4	10	3
Itabirito/MG	11	0	11	9	2
Cidade Ocidental/GO	8	8	0	8	0
Novo Gama/GO	8	8	0	8	0
Santo Antônio do Descoberto/GO	8	8	0	8	0
Valparaíso de Goiás/GO	8	8	0	8	0
Barracão/PR	13	5	8	9	4
Dionísio Cerqueira/SC	13	5	8	9	4

Fonte: PRÓ-CITTÀ. Tabulação e elaboração próprias.

Como se pode observar, a maior parte dos eventos foi diurna e ocorreu em dias úteis, sendo que em alguns casos, a CMA priorizou a realização de eventos no período noturno. Em Itabirito/MG, por exemplo, todos os eventos foram noturnos, com o objetivo de viabilizar a participação das pessoas que trabalham no horário comercial.

Em relação à distribuição dos eventos no território municipal, tentou-se promover ao menos um evento nos distritos e/ou na zona rural do município e em alguns casos, como, por

exemplo, em Tamandaré, foi providenciado transporte público para viabilizar a participação de lideranças comunitárias de assentamentos rurais do município numa OPP realizada na casa paroquial, na sede municipal.

As CMA, ao definirem o cronograma desses eventos, procuravam favorecer as condições de participação, levando em conta as especificidades dos vários segmentos sociais locais. Tal cuidado decorre do fato de que questões como a distribuição da população no território municipal e como a disponibilidade de tempo das pessoas podem fazer com que a concentração de eventos na sede municipal e no período diurno reduza as possibilidades de participação social nas atividades do PD. Contudo, na maior parte dos casos analisados, observada a exceção daqueles municípios goianos onde a autonomia da CMA não predominou, pode-se afirmar, a partir dos dados disponíveis referentes à presença das pessoas nos eventos, que esses aspectos operacionais não se constituíram em fatores prejudiciais em relação à participação social nas experiências reportadas.

Numa avaliação mais geral, pode-se, inclusive, considerar que os aspectos operacionais ou logísticos relativos aos eventos não foram determinantes da qualidade do processo participativo. O que informa sobre a qualidade desses processos é o perfil da participação, é o *quem* participou e *sob quais condições* tal participação se deu. Nessa direção, conseguiu-se reunir e sistematizar um amplo conjunto de registros da participação social nos PD selecionados, exceto para os municípios pernambucanos, cujas informações completas não estavam disponíveis.

As TAB 5.2, a seguir, traz os indicadores da participação social nos PD a partir de dados municipais que serão posteriormente apresentados. Esses indicadores permitem que se constate que a participação, em média, gira em torno de pouco mais do que 30 pessoas por evento. O único município que apresentou um indicador mais baixo de participação foi Dionísio Cerqueira/SC, o que foi agravado pelo fato de muitos dos eventos do PD de Dionísio Cerqueira terem sido conjuntos com Barracão, onde a participação foi maior e estimulada, de certa forma, pelo maior envolvimento do poder executivo municipal nos trabalhos, com a ressalva importante de que tais eventos, embora conjuntos, foram realizados ora na sede de um município, ora na do outro.

Tabela 5.2 - Indicadores da participação social nos PD dos municípios selecionados

Município	Total de participantes	Percentual acumulado de participação da população	Média de participantes por evento²	Percentual de representantes do poder público
Total e médias	2.172	0,47	31,5	58,8
Luziânia/GO	371	0,26	30,9	38,3
Itabirito/MG	401	1,06	36,5	40,4
Cidade Ocidental/GO ¹	204	0,51	34,0	82,0
Novo Gama/GO ¹	162	0,22	40,5	87,0
Santo Antônio do Descoberto/GO ¹	174	0,34	43,5	48,9
Valparaíso de Goiás/GO ¹	188	0,20	31,3	78,2
Barracão/PR	379	4,09	29,2	53,3
Dionísio Cerqueira/SC	293	2,06	22,5	72,7

Fonte: PRÓ-CITTÁ. Tabulação e elaboração próprias.

Nota: (1) Não incluem os dados relativos às Audiências finais do Plano Diretor.

(2) Total de eventos considerados: 69.

Note-se, contudo, que mesmo nesses dois municípios onde a média de participantes foi menor, os percentuais acumulados de participantes em relação à população municipal foram os maiores encontrados, uma decorrência do menor contingente demográfico desses municípios, especialmente Barracão, que possui menos de 10.000 habitantes.

Ao contrário do que se poderia supor, não existe uma correlação entre o tamanho da população municipal e a média de participantes nos eventos dos PD. Luziânia/GO, com seus mais de 140 mil habitantes, apresentou uma média inferior à Itabirito, com seus menos de 40 mil habitantes. A média de participantes nos eventos de Barracão é praticamente a mesma observada nos eventos de Valparaíso de Goiás, apesar da população de Valparaíso de Goiás ser mais do que dez vezes maior do que a população de Barracão.

Com isso, pode-se supor que os eventos participativos tendem a possuir um porte médio e que as variações em torno dessa média dependem, fundamentalmente, de outros fatores indutores da participação.

Essa questão do número de pessoas presentes nos eventos participativos dá margens a controvérsias, tangenciando algumas das questões já trabalhadas neste estudo.

A quantidade de pessoas presentes nos eventos não é um indicador da qualidade da participação. Em Sirinhaém/PE, onde não dispomos dos dados de presença nos eventos, uma AP contou com cerca de cem pessoas, convocadas pela prefeitura para fazer o *quorum* do evento. A participação dessas pessoas foi menos substantiva do que aquela observada na AP

de Tamandaré, onde os presentes, ainda que em menor número, propiciaram um acirrado debate com a equipe técnica, discutindo inclusive aspectos metodológicos do PD.

A propensão a participar varia de 0 a 1, sendo 0 a situação limite equivalente à não-participação absoluta dos atores sociais e 1 a situação limite da participação de todos – um desafio em termos logísticos e operacionais. A investigação em torno da participação deve focar as variações na propensão a participar, bem como o perfil dos participantes e o caráter da representação social e de interesses.

Ao observarmos o perfil dos participantes, a discussão fica mais complexa e devemos argüir sobre a representatividade social dos participantes. Nesse sentido, é importante que os diversos segmentos sociais do município estejam presentes e que os vários interesses tenham representantes nos eventos, de forma a poder intervir nos processos, contribuindo para a construção coletiva que pretende ser o PD.

De alguma forma, os processos mais ricos, entendendo como riqueza a diversidade de manifestações e contribuições, são aqueles em que estão presentes lideranças sociais e políticas locais e representantes dos diversos segmentos da sociedade civil.

No entanto, muitas são as variáveis que interferem na participação social. A utilização de mecanismos de sensibilização e mobilização social tende a gerar resultados positivos (ou seja, participação diversa e ampliada), desde que os conflitos políticos locais não causem algum tipo de ruído na comunicação social.

Nos municípios em que foi possível listar previamente as OSC existentes e visitar as entidades comunitárias e as lideranças sociais locais, logrou-se uma participação social mais ampla e diversa, como ocorreu, por exemplo, em Rio Formoso, onde vários segmentos sociais e setores da oposição política local participaram ativamente dos trabalhos e produziram um debate rico e construído coletivamente, sem negar os conflitos existentes.

Nos municípios em que a participação social ficou a cargo das prefeituras, os resultados obtidos traduzem a combinação de duas variáveis: de um lado, a própria cultura política local (grau de civismo e práticas político-sociais historicamente construídas), de outro lado, a forma como o governo municipal encara a questão da participação social, em outras palavras, sua leitura política da questão da participação – onde se pode constatar, empiricamente, aquela resistência dos atores políticos e estatais em face da participação social, como apontaram Coelho e Veríssimo (2002).

Em municípios historicamente mais participativos, mesmo que a prefeitura procure controlar o processo, os diversos segmentos da sociedade tenderão a estar presentes, salvo se eles avaliarem que sua participação será inócua e infrutífera. Em municípios de menor tradição participativa, por outro lado, os estímulos do governo local serão mais importantes e podem pesar mais sobre os resultados obtidos, moldando o perfil dos participantes. Tais observações confirmam as observações de Ricci (2002) e Azevedo (2003) sobre os processos de participação nas políticas públicas no Brasil.

O uso dos meios de comunicação para estimular a participação social pode ser um importante elemento de mobilização social. Em muitas cidades, onde não existe mídia local, o uso de carros de som e o apoio de lideranças comunitárias e da(s) igreja(s) podem ser decisivos. Onde existem jornais, rádios e emissoras de televisão, a divulgação dos PD e de seus eventos favorece a democratização das informações e pode estimular a presença nos eventos, embora nos casos aqui trabalhados tenham sido poucos os indícios disso, mesmo porque a maior parte dos municípios não dispõe de tais recursos.

De volta aos resultados da TAB 5.2, o indicador que apresentou a maior diversidade entre os casos analisados diz respeito ao percentual de participação de atores representantes do poder público.

A média de participação de representantes do poder público nos eventos do PD (58,8%) pode ser considerada elevada e mesmo nos municípios de menor presença dos representantes do poder público, a saber, Luziânia, Itabirito e Santo Antônio do Descoberto, os indicadores de presença de representantes do poder público não são exatamente baixos para eventos que deveriam contar com uma presença massiva de atores sociais individuais ou representantes das OSC.

Esse quadro assume contornos mais graves se observarmos que em muitos casos é difícil estabelecer as fronteiras de distinção de poder público e sociedade civil. Ao aproximarmos a lupa, acercando-nos das práticas político-sociais no plano local, encontramos atores sociais que transitam entre as esferas estatal e não-estatal, seja desempenhando papéis múltiplos nessas esferas, seja por manterem relações pessoais com representantes do poder público.

A identificação da origem ou da vinculação dos atores sociais com o poder público ou com a sociedade civil mostra-se efetivamente problemática. Em alguns municípios, nos eventos dos PD, foi comum a presença massiva de servidores públicos municipais. Esses

servidores são, a um só tempo, pessoas vinculadas ao poder público, em boa parte das vezes presentes ali por convocação, mas também são cidadãos de seus municípios, pessoas que, eventualmente, por conta do próprio exercício de suas profissões, possuem um conhecimento muito grande da realidade local, estando em condições de dar contribuições substantivas para os processos de construção dos PD – como ocorre em alguns casos.

Poder-se-ia esperar uma certa ambigüidade no comportamento dessas pessoas, mas não foi possível construir uma tipologia dessas participações híbridas, mesmo porque, na maior parte desses municípios, a prefeitura é o maior empregador local e praticamente todas as pessoas ou famílias possuem algum tipo de vínculo com o poder público local.

Todas essas informações quantitativas sobre a participação servem para que reforcemos a percepção de que são muitas as variáveis que explicam a participação e que a qualificam e que mesmo num conjunto pequeno de casos, como é o caso, por exemplo, dos municípios pernambucanos – que são vizinhos e estão inseridos na mesma microrregião –, a diversidade prevalece, sugerindo que as práticas político-sociais variam conforme o caso, em cada lugar e em cada situação.

Muitas são as variáveis que explicam essa diversidade de casos, sendo necessário verificar as condições sociais e políticas que dizem respeito a cada um para compreender o maior ou o menor envolvimento e participação das pessoas nesses processos, sobretudo numa realidade onde ainda predominam relações sociais e políticas marcadas por uma cultura política de pouca tradição cívica e participativa.

No apêndice A, as TAB A.1 a A.8 apresentam os dados que deram origem à TAB 5.2. Essas tabelas trazem os indicadores da participação social, assim como o perfil dos atores sociais para cada tipo de evento dos PD dos municípios para os quais havia dados disponíveis.

Nelas, tem-se o registro dos eventos do PD, ao longo do processo de sua construção, conforme a seqüência de sua realização. No que diz respeito à sociedade civil, são destacadas as participações individuais, autônomas, e a participação dos representantes da SCO, entendida aqui de forma ampliada.

Na caracterização da SCO, adotou-se a tipologia que vem sendo utilizada na composição dos conselhos paritários (1 a 4), destacando ainda a participação de conselheiros municipais e de outras representações da sociedade civil. Assim, temos nas tabelas os dados sobre a participação de: (1) representantes de movimentos sociais, nos quais se incluem as entidades de base e associações comunitárias; (2) representantes das ONG, conceito um tanto

impreciso e que pode denotar um leque amplo de entidades, mas que comumente identifica entidades que estão envolvidas na luta por direitos sociais e civis, tendo uma atuação mais ampla do que as entidades de base; (3) empresários e representantes de entidades empresariais, independente do ramo de atuação e do porte; (4) representantes das entidades profissionais e dos sindicatos; e ainda (5) os representantes dos conselhos municipais e (6) outros atores sociais, tais como membros da imprensa, da Igreja e de partidos políticos.

Apesar das metodologias utilizadas no processo participativo terem sido similares e da equipe de assessoria técnica também ser praticamente a mesma, as especificidades de cada município fazem com que cada experiência seja singular e reflita as condições locais.

De modo geral, salvo algumas poucas exceções, um traço da participação social nesses processos é a tendência à redução da participação ao longo das etapas que constituem o processo de elaboração dos PD.

As AP iniciais, onde são apresentados o Plano de Trabalho e a sua metodologia, tendem a registrar a maior frequência de participantes. Como os PD são cercados de muitas expectativas e, não raramente, de promessas milagrosas, à medida que se esclarece do que se trata o PD, qual seu escopo, suas atribuições no âmbito do marco jurídico-institucional brasileiro e suas limitações, alguns atores sociais optam por não participar – talvez por se sentirem desestimulados ou por adotarem um comportamento do tipo *free rider*.

Na maior parte dos casos, observa-se também uma menor participação dos atores sociais nas etapas mais decisivas do PD, quando se estão definindo as diretrizes de desenvolvimento e a política urbana. A participação nas AP e seminários da leitura comunitária e técnica da realidade municipal tende a ser maior do que nas AP finais.

Essa tendência de se desinteressar pela continuidade do processo pode ser atribuída a algumas razões, umas de caráter metodológico e outras ligadas à cultura política e participativa.

Em termos metodológicos, as principais práticas de planejamento participativo dos PD compreendem as OPP e as AP. As OPP, que tendem a contar com menos participantes, são mais dinâmicas e priorizam o envolvimento dos participantes nas atividades de construção da leitura comunitária da realidade municipal ou na formulação das propostas do PD. Embora “cansativas”, por exigirem um envolvimento intensivo dos participantes na sua realização, durante uma atividade que pode durar até 4 horas, as OPP geram muita satisfação nos seus participantes, os quais tendem a estar presentes nas AP de forma mais atenta.

As AP, por seu turno, têm uma dinâmica onde tende a haver uma menor interação entre os participantes, sendo comum o uso intensivo da fala por parte de agentes políticos, além da apresentação oral dos resultados e reflexões obtidos nas OPP, o que pode ser muito enfadonho para quem não participou delas.

A falta de dinamismos nas AP e o não envolvimento de alguns atores sociais nas OPP gera um ciclo vicioso que faz reduzir o interesse na participação dos eventos seguintes.

Deve-se destacar, no entanto, que as AP não são necessariamente enfadonhas. Algumas AP realizadas em Tamandaré, Rio Formoso, Luziânia e Santo Antônio do Descoberto foram marcadas por uma intensa participação dos atores sociais, questionando o que estava sendo apresentado e formulando propostas que eram debatidas entre os presentes.

Como parte do processo participativo, o perfil das próprias AP variou de lugar para lugar, refletindo também algumas das características que geraram práticas político-sociais de planejamento tão distintas nos diversos municípios analisados.

E é nesse sentido que a cultura política interfere na redução do número de participantes dos eventos do PD. Como não temos essas práticas político-sociais inscritas de forma regular na cultura política brasileira, tratando-se de um processo em construção, os atores sociais tendem a se desinteressar por essas práticas tão logo percebam a possibilidade de estarem participando de algo que não se traduzirá na efetiva construção de uma política pública, configurando um ciclo vicioso que pouco colabora para a transformação da cultura política brasileira. Falta confiança na efetividade dessas práticas, mas quem pode culpá-los?

Abrindo um breve parêntese, em relação às expectativas e avaliações dos atores sociais participantes de uma AP, a TAB 5.3, na página seguinte, traz os dados de uma avaliação feita pela SEPLAN-GO nas AP dos quatro municípios goianos que tiveram seus planos elaborados em 2006.

Curiosamente, independente dos aspectos qualitativos e das características locais das práticas político-sociais referentes à elaboração dos PD, encontra-se bastante sedimentada entre os participantes das AP dos quatro municípios a opinião de que os planos são instrumentos importantes para o planejamento municipal que, se adotados, executados e seguidos, contribuirão para o desenvolvimento local.

Tabela 5.3 - Avaliação da Audiência Pública - Planos Diretores de Cidade Ocidental, Novo Gama, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás - agosto/2006

Municípios e questões	Total		Sim		Não		Talvez ou em parte		Não sabe/não respondeu	
	Nº.	%	Nº.	%	Nº.	%	Nº.	%	Nº.	%
Cidade Ocidental										
O PD é importante para sua cidade?	93	100,0	92	98,9	0	0,0	0	0,0	1	1,1
O PD irá contribuir com o desenvolvimento de seu município?	93	100,0	87	93,5	0	0,0	6	6,5	0	0,0
O diagnóstico está de acordo com a realidade local?	93	100,0	71	76,3	7	7,5	0	0,0	15	16,1
Seu conhecimento sobre a realidade local ampliou com a AP?	93	100,0	84	90,3	3	3,2	5	5,4	1	1,1
Você acha importante a comunidade participar das AP?	93	100,0	90	96,8	1	1,1	2	2,2	0	0,0
Novo Gama										
O PD é importante para sua cidade?	72	100,0	72	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
O PD irá contribuir com o desenvolvimento de seu município?	72	100,0	69	95,8	0	0,0	2	2,8	1	1,4
O diagnóstico está de acordo com a realidade local?	72	100,0	63	87,5	4	5,6	0	0,0	5	6,9
Seu conhecimento sobre a realidade local ampliou com a AP?	72	100,0	68	94,4	1	1,4	2	2,8	1	1,4
Você acha importante a comunidade participar das AP?	72	100,0	72	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Santo Antônio do Descoberto										
O PD é importante para sua cidade?	64	100,0	63	98,4	0	0,0	1	1,6	0	0,0
O PD irá contribuir com o desenvolvimento de seu município?	64	100,0	56	87,5	1	1,6	7	10,9	0	0,0
O diagnóstico está de acordo com a realidade local?	64	100,0	51	79,7	4	6,3	0	0,0	9	14,1
Seu conhecimento sobre a realidade local ampliou com a AP?	64	100,0	53	82,8	2	3,1	8	12,5	1	1,6
Você acha importante a comunidade participar das AP?	64	100,0	64	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Valparaíso de Goiás										
O PD é importante para sua cidade?	80	100,0	80	100,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
O PD irá contribuir com o desenvolvimento de seu município?	80	100,0	74	92,5	2	2,5	4	5,0	0	0,0
O diagnóstico está de acordo com a realidade local?	80	100,0	62	77,5	4	5,0	3	3,8	11	13,8
Seu conhecimento sobre a realidade local ampliou com a AP?	80	100,0	75	93,8	2	2,5	2	2,5	1	1,3
Você acha importante a comunidade participar das AP?	80	100,0	76	95,0	0	0,0	2	2,5	2	2,5

Fonte: SEPLAN/GO. Tabulação e elaboração própria.

A maioria absoluta dos participantes entrevistados considera que aprende sobre a realidade local ao participar das AP e quase todos consideram importante a participação da comunidade nesses processos de planejamento.

Essas opiniões refletem a construção da opinião pública brasileira acerca do planejamento, na qual um senso comum sobre a importância de se planejar para construir o futuro se manifesta de forma tão contundente quanto a desconfiança em relação à classe política e à efetiva implementação dos planos.

Em relação à precisão dos diagnósticos apresentados nas AP, embora a maioria absoluta os considere corretos, o percentual de aprovação mostra-se menor, o que se justifica pelo fato de muitos participantes não terem tido acesso prévio aos documentos, o que impossibilita sua avaliação.

No caso de Novo Gama, encontramos o mais elevado percentual de aprovação dos diagnósticos apresentados na AP. Como os diagnósticos foram apresentados, nas AP, pelos próprios servidores municipais, tendo sido um resultado das OPP da qual participaram, pode-se atribuir a aprovação proporcionalmente maior de Novo Gama ao fato dessa administração municipal estar mais envolvida na elaboração do PD e também ao fato de Novo Gama apresentar o maior percentual de representantes do poder público nos eventos de seu PD.

De volta à avaliação da participação social nas experiências de PD, conforme dados das TAB A.1 a A.8 (ver apêndice A), em relação ao envolvimento da sociedade civil no processo de sua elaboração, observou-se, em dois municípios, uma maior presença de atores sociais não-governamentais (Luziânia e Itabirito), em outros dois, observou-se um equilíbrio na participação de atores sociais da sociedade civil e do poder público (Santo Antônio do Descoberto e Barracão) e em quatro houve um amplo predomínio de atores políticos, notadamente dos governos municipais (Novo Gama, Cidade Ocidental, Valparaíso de Goiás e Dionísio Cerqueira).

A participação predominante de atores das OSC tende a conferir maior dinamismo e riqueza aos processos participativos, ainda que a participação desses atores sociais seja muito influenciada pelo papel indutor do poder público, ressalvada ainda a questão já apontada anteriormente da dificuldade de se estabelecer uma linha de corte entre o poder público e a sociedade civil em algumas situações, especialmente em municípios de menor porte.

Assim, Luziânia e Itabirito, cada um ao seu modo, abrigaram processos nos quais se observou a participação de um leque mais amplo de atores sociais.

Luziânia (TAB A.1) teve uma média de participantes ligeiramente abaixo da média geral e teve o menor percentual de participação de representantes do poder público. Dada a importância desse município para o Estado de Goiás, a presença de representantes do poder público estadual nos eventos do PD foi relativamente elevada, tornando ainda menor a presença de representantes do poder público municipal no processo.

A participação do poder público municipal centralizou-se em torno do chefe de gabinete da prefeitura, uma liderança política do Partido dos Trabalhadores – PT, que aderiu ao PD, assumindo sua coordenação local.

A prefeitura de Luziânia era constituída por uma coligação política ampla, envolvendo vários partidos e a aliança com o PT não era expressiva, sendo esse partido pouco importante na correlação de forças políticas naquele momento.

Ou seja, o prefeito delegou ao seu chefe de gabinete, um dos líderes políticos do PT, a condução do PD e esse, por seu turno, não tinha uma maior ascendência sobre o restante do poder público municipal, que, de resto, teve uma participação relativamente pequena em todo o processo. Configurou-se, então, uma situação híbrida, onde se tinha uma coordenação interessada e empenhada do PD por parte da prefeitura, sem que isso representasse uma efetiva adesão da elite política local e da própria administração municipal a esse processo.

Essa situação híbrida gerou uma baixa participação da prefeitura no PD, a qual foi sendo obtida com muita dificuldade, especialmente quando se tratava de contar com a participação dos técnicos da Secretaria de Obras – onde se encontra, institucionalmente, a função do planejamento urbano –, cujo secretário era também o vice-prefeito, de perfil conservador e não-simpatizante da liderança política do chefe de gabinete.

Por outro lado, o envolvimento dessa jovem liderança política local abriu espaço para que setores progressistas da sociedade local, inclusive empresários e outras lideranças sociais, participassem do processo e contribuíssem para a formatação da proposta final do PD.

Conforme dados da TAB A.1, a participação da sociedade civil de Luziânia no processo de elaboração do PD foi relativamente diversificada, tendo contado com a presença de representantes dos movimentos, de ONG, de representantes de entidades profissionais e de outros segmentos, especialmente de representantes de partidos políticos de esquerda.

Como já foi salientado, Luziânia é um município politicamente importante no Estado de Goiás. No entanto, a política local/regional depara-se com uma realidade marcada pelo

crescimento demográfico explosivo e pela falta de laços culturais e afetivos da população para com o município.

Isso fez com que, historicamente, Luziânia, que é uma cidade originária do século XVIII e que já foi um importante pólo cultural do centro-oeste brasileiro, tivesse suas características transformadas pelo crescimento populacional e, sobretudo, pelo tipo de crescimento urbano que lhe foi impingido. Hoje, sua organização social e cultura política se transformaram muito: violência, exclusão social e o predomínio de uma elite política tradicional que sobrevive em meio a essas transformações são algumas de suas características.

Como resultado dessas condições, tem-se que o processo de elaboração do PD em Luziânia foi marcado pela presença de setores mais progressistas, seja no meio político, seja na sociedade civil, gerando uma proposta de PD que procurou valorizar os atributos ambientais do município, especialmente de sua ampla zona urbana, propondo espaços de sociabilidade e de encontro, enquanto desestimulava a ampliação da ocupação urbana, o adensamento desmedido da cidade e a recuperação das chamadas mais-valias urbanas, através da regularização fundiária, do aproveitamento da infra-estrutura social e urbana instalada e da ocupação dos vazios urbanos.

No entanto, como já visto, essa proposta do PD ficou 3 anos na Câmara de Vereadores, tendo sido aprovada no final de 2006, com alterações substanciais (especialmente no que diz respeito aos parâmetros urbanísticos da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo), as quais subverteram os princípios que orientaram a proposta original.

O que observamos, portanto, é que a participação da sociedade civil e de setores mais progressistas da sociedade política local permitiu a construção de uma proposta que se alinhava ao que estabelece o Estatuto da Cidade. No entanto, as elites políticas locais, que *permitiram* que o PD fosse feito sem maiores interferências, não apoiaram a proposta original e fizeram aprovar uma legislação muito distinta daquela previamente formulada.

Dados os aspectos políticos e da cultura política local, e considerando a fragilidade institucional do planejamento urbano no âmbito da administração municipal, o esforço de planejamento participativo não se efetivou na construção de uma política urbana e de desenvolvimento municipal transformadora da realidade local.

Já em Itabirito (TAB A.2), município consideravelmente menor e que abriga uma sociedade civil com tradição participativa (ainda que muito marcada pelo assistencialismo),

onde existem, apenas na sede municipal, mais de 40 associações de bairro, a elaboração do PD contou com ingredientes distintos daqueles encontrados em Luziânia.

Em Itabirito, a administração pública buscou, desde o início de sua gestão (2005-2008), conforme já apontado, promover ações de modernização administrativa da prefeitura, visando ampliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais, de forma a aproveitar os benefícios advindos da boa arrecadação tributária desse município minerador.

Ali, portanto, a participação da sociedade civil foi acompanhada pelo compromisso da administração municipal com a estruturação de uma política urbana afinada com os princípios inscritos no Estatuto da Cidade. O prefeito, numa medida impopular, congelou a aprovação de projetos construtivos e de parcelamentos, enquanto não se aprovasse o PD e a nova legislação urbanística. Além disso, como visto anteriormente, a implementação do PD vem sendo feita de forma rigorosa, inclusive através da atuação do Conselho Municipal de Política Urbana – COMPURB.

Logo, se podemos afirmar que a participação ampliada da sociedade civil tende a gerar práticas político-sociais de planejamento mais ricas, diversificadas e capazes de gerar propostas mais afinadas com a construção de cidades mais justas e próximas do conceito de valor de uso, a participação nesse processo de construção do PD, por outro lado, não garante a aprovação e a implementação do que foi proposto, como exemplifica o caso de Santo Antônio do Descoberto (TAB A.5), onde as leis não foram sequer apreciadas pela câmara, apesar da participação social ali observada.

Nos demais municípios analisados, a participação da sociedade civil foi menor e/ou menos diversificada. Em Cidade Ocidental (TAB A.3), em especial, o processo foi absolutamente controlado pela prefeitura e o Ministério Público Estadual chegou a ser acionado por um cidadão que questionou a legitimidade de uma das AP, a qual não teria sido convocada em conformidade com as resoluções do Conselho das Cidades.

Em termos do perfil dos participantes da sociedade civil, vale ressaltar a presença dos agricultores e pequenos produtores rurais de Barracão (TAB A.7). Eles não só participaram das OPP e das AP como manifestaram sua preocupação em relação ao cumprimento do que fora proposto. Como foi um processo concluído em meados de 2007, ainda não é possível saber se a administração desse pequeno município irá, de fato, transformar em realidade as propostas contidas no PD.

Apesar da reduzida presença da sociedade civil, a experiência de Novo Gama (TAB A.4) merece ser brevemente recuperada, por se tratar de um processo em que a equipe da administração municipal teve participação destacada e mostrou-se empenhada na estruturação de uma nova política urbana para o município.

A experiência de Novo Gama, relatada com mais detalhes no capítulo anterior, mostra o peso da administração municipal na condução desses processos de planejamento territorial. A área urbana de Novo Gama encontra-se separada da área urbana de Valparaíso de Goiás (TAB A.6) por um curso d'água, o ribeirão Santa Maria, que nasce no Distrito Federal e segue em direção sul num vale encaixado que separa os dois municípios e suas áreas urbanas.

Do lado de Novo Gama, um trabalho de regularização fundiária e de recuperação ambiental do vale do Santa Maria vem sendo desenvolvido nos últimos 2 anos, através de convênios firmados entre a prefeitura e o governo federal. Antes de ter elaborado seu PD, a prefeitura já vinha atuando na regularização urbana. A partir do PD, a administração municipal se sente mais amparada para dar prosseguimento a seus trabalhos.

Do lado de Valparaíso de Goiás, avança a ocupação irregular das áreas protegidas pela legislação ambiental, constituindo-se em uma das principais favelas desse que é um dos menores municípios goianos – não possui zona rural. Os intensos conflitos políticos locais e o avanço da violência urbana desafiam a construção de práticas democráticas de planejamento urbano.

A partir da contraposição dos casos desses municípios conurbados, reforça-se o entendimento de que as práticas político-sociais de PUR têm seu desempenho relacionado a variáveis específicas de cada localidade, onde a combinação entre elementos estruturais e contingenciais irá informar sobre as possibilidades de se conformarem processos de planejamento que desencadeiem mudanças nas práticas socioespaciais.

Assim como em Pernambuco, onde as experiências ocorridas em três municípios de uma mesma microrregião abrigaram processos de planejamento muito distintos entre si, com resultados e apropriações desses resultados muito diferentes, também nos municípios goianos do entorno de Brasília a situação se mostrou muito variável e dependente de elementos estruturais específicos e de fatos contingenciais – mas voltaremos a isso mais adiante.

Para concluir a discussão acerca do perfil dos segmentos que participam do processo de elaboração dos PD, dois aspectos relativos à participação popular merecem ser ainda

discutidos: a questão da relação dos vereadores com o processo de elaboração dos PD e a participação das ONG nessas práticas de planejamento participativo.

A participação dos vereadores pode consistir num bom termômetro do clima político local e da qualidade das relações mantidas entre os poderes executivo e legislativo municipal. Por outro lado, existe uma tensão latente entre a participação comunitária e a representação política institucionalizada na figura dos vereadores que tende a fazer com que os esses participem pouco dos eventos do PD, independentemente da questão política local.

A ausência dos vereadores e sua recusa a participar do processo participativo de elaboração dos PD ou o registro de uma presença reticente, relutante em participar em pé de igualdade com os demais atores sociais, são a tônica desses processos, que não raramente anunciam dificuldades na aprovação dos projetos de lei do PD.

Os vereadores, em geral, sentem-se desconfortáveis com o processo participativo, com a participação de outras lideranças comunitárias nos eventos do PD. Apesar das CMA preverem a participação de vereadores do governo e da oposição na sua composição, poucos foram os vereadores que participaram desses espaços.

Além disso, alguns vereadores fazem questão de afirmar sua condição de representantes legitimamente eleitos pelo povo, anunciando que exercerão esse direito na hora de avaliar os projetos de lei do PD, no que configuraria uma postura de autonomia em relação ao poder executivo, sem significar, forçosamente, autonomia em relação aos demais interesses presentes na cena urbana.

Nos municípios nos quais a temperatura política encontrava-se baixa ou onde a prefeitura exercia um maior controle sobre a Câmara, observou-se uma menor presença dos vereadores nos eventos do PD, mas não se observaram problemas na tramitação dos projetos de lei. Nesses municípios, os conflitos entre participação e representação também não se manifestaram da mesma forma. Os PD de Sirinhaém e Novo Gama ilustram essa situação, sendo que nesses dois municípios a tramitação dos projetos de lei nas câmaras foi rápida e sem conflitos, ainda que por razões diametralmente opostas (em vistas do envolvimento da administração municipal nesses processos).

Em Itabirito, onde alguns vereadores participaram dos eventos, o domínio político da Câmara por parte do prefeito municipal e a participação de alguns segmentos sociais da oposição política ao prefeito contribuiu para que a tramitação das leis fosse rápida e para que

nenhuma emenda fosse apresentada ao projeto de lei do PD, aprovado em menos de três meses de tramitação.

Eventualmente, a ausência dos vereadores também pode ser um sintoma da falta de uma maior interação entre a Câmara e a prefeitura ou de fortes tensões entre os dois poderes, inibindo a co-presença de atores políticos em um mesmo evento.

A tramitação dos anteprojetos da Lei do PD e das demais leis que compõem a Legislação Urbanística Básica – LUB, na Câmara pode ser muito desgastante, morosa e marcada por tensões, comprometendo o que pode ter sido uma boa prática participativa, sobretudo quando se observam conflitos entre os poderes executivo e legislativo ou mesmo quando interessa à própria prefeitura prolongar o processo de tramitação dos projetos de lei ou promover mudanças no projeto original.

Quer dizer, não necessariamente a demora na aprovação da Lei do PD decorre de um conflito entre prefeitura e Câmara. Essa demora pode ser motivada pela própria prefeitura e pelas elites políticas locais, que podem não estar exatamente satisfeitas com os rumos que o PD tomou.

Os PD de Tamandaré e Luziânia são exemplos de projetos de lei que foram construídos com uma maior participação social e que tiveram uma avaliação positiva dos contratantes (os governos de Pernambuco e de Goiás), mas que tiveram problemas quando chegaram às respectivas câmaras.

Em Tamandaré, isso pode ser tributado à alteração na composição da câmara, já que a elaboração do PD ocorreu no último ano de mandato da administração municipal. Nesse município, os representantes da sociedade civil que participaram do processo de elaboração do PD pressionaram os vereadores para que o plano fosse aprovado integralmente como fora elaborado.

Em função das tentativas de alteração da proposta original do PD, a sociedade civil em Tamandaré entrou com representação no Ministério Público Estadual para evitar que uma longa faixa litorânea da cidade fosse parcelada em lotes de 300m² – a após 3 anos de disputas, o PD foi aprovado, mas foram aprovados os parcelamentos na praia de Carneiros.

No que diz respeito à participação das ONG na elaboração e implementação dos PD, o caso de Tamandaré traz alguns elementos relevantes e convergentes com outros casos reportados neste estudo, em especial, no que diz respeito às ONG que atuam na área de meio ambiente.

Nos 11 municípios analisados, a atuação de ONG ambientalistas ou de militantes ambientalistas ligados a instituições de pesquisa foi significativa em alguns municípios, a saber, Tamandaré, Luziânia e Itabirito.

Embora não tenhamos dados quantitativos do perfil da participação social em Tamandaré, foi um PD marcado por uma participação social diversificada, com o envolvimento de vários segmentos sociais e comunitários locais – tal qual se observou nos planos de Luziânia e Itabirito – com destaque para os setores ligados à questão ambiental.

Sendo a temática dos PD relativamente abrangente, os desafios de mobilização e estímulo à participação social no processo de elaboração e implementação do PD são mais facilmente enfrentados pelos ambientalistas e pelas ONG ambientalistas.

Não se trata de fazer a apologia dessas entidades, mas constatamos nessas experiências que a participação das ONG nesses três PD estabeleceu um diferencial em relação a outras entidades. Em Tamandaré, participaram de forma muito ativa no PD os pesquisadores do CEPENE, os ambientalistas e técnicos envolvidos no Projeto Recifes Costeiros, voltado para a proteção da Área de Proteção Ambiental – APA, Costa dos Corais (localizada entre os estados de Alagoas e Pernambuco) e os integrantes da ONG Garis Marítimos.

No processo de elaboração do PD, especialmente nos debates sobre o zoneamento e o uso e a ocupação do solo urbano, esses atores sociais contribuíram para que a proposta buscasse valorizar alguns atributos ambientais do município, buscando evitar a ação predatória do setor imobiliário e propondo a valorização do espaço urbano de Tamandaré. A restrição do gabarito na beira-mar e a adoção de parâmetros urbanísticos restritivos na praia de Carneiros foram influenciadas pela atuação desses atores sociais.

Após a formatação final do PD e da legislação urbanística, esse grupo acompanhou a tramitação dos projetos de lei na Câmara e acionou judicialmente o poder local ao perceber tentativas de alteração da proposta do PD. Posteriormente, esses atores sociais monitoraram e acompanharam, através do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, a implementação do PD e das leis urbanísticas e através da ONG Instituto Recifes Costeiros – IRCOS, criada em 2001 por alguns desses atores, ampliaram sua atuação na região.

Em Luziânia, onde a participação social também foi relativamente diversificada, um grupo de ambientalistas, em torno da ONG SOS Luziânia também teve atuação decisiva na construção da proposta do PD e da legislação urbanística.

Essa ONG também atuava no Conselho Municipal de Meio Ambiente, mas sua atuação não teve a mesma força daquela observada pelas ONG de Tamandaré. Certamente, as diferenças de porte e na cultura política desses municípios foram determinantes na limitação das potências de suas atuações. Vale lembrar que o pequeno município de Tamandaré tinha uma liderança comunitária antiga à frente da prefeitura, enquanto Luziânia tinha à frente do executivo uma liderança política tradicional de Goiás.

Finalmente, em Itabirito, a ONG União Ambientalista de Itabirito – UAI, que fazia oposição política ao prefeito, participou de todos os eventos do PD e também contribuiu para a construção da proposta de macrozoneamento, tendo tido também um papel importante no que diz respeito à aprovação da Lei do PD e da LUB na câmara.

Com efeito, a atuação das ONG ambientalistas mostrou-se relevante na construção de propostas de zoneamento e de uso e ocupação do solo urbano e, posteriormente, na implementação e gestão das políticas urbanas.

A coordenação e a articulação da questão urbana com a questão ambiental potencializam as questões que tangenciam as práticas espaciais, favorecendo o controle social e a transformação dessas práticas e da produção do espaço. Integrar a questão urbana com a questão ambiental amplia e fortalece a ação dos atores sociais, aproveitando as conquistas do movimento ambientalista, como registra Costa:

[...] o movimento ambientalista/ecologista tem revelado crescente capacidade de sensibilização pública para as questões que propõe, logrando, em suas poucas décadas de vida, êxitos importantes. O próprio caráter avançado, no que diz respeito ao meio ambiente, da Constituição de 1988 é atribuído em grande parte ao esforço de mobilização do movimento (2002, p. 76).

Nos três municípios em que as ONG e os ambientalistas tiveram uma maior participação na elaboração dos PD, essa participação contribuiu substancialmente para a construção das propostas, todas valorizando a proteção dos recursos naturais e a busca de qualidade de vida ambiental e urbana.

No entanto, essa participação não garante a estruturação de uma política urbana comprometida com os princípios da sustentabilidade ambiental ou do desenvolvimento urbano. As variáveis relacionadas à cultura política, à política local e ao perfil da administração pública municipal permanecem jogando um papel determinante.

Ainda assim, as possibilidades abertas pelas práticas da inovação democrática e o potencial de mobilização que a questão ambiental apresenta podem, juntos, contribuir para

transformações significativas nas práticas político-sociais que se dão na esfera pública não-estatal, e essas poderão contribuir com o estabelecimento de limites e condições para a atuação dos agentes econômicos e políticos nos subsistemas econômico e jurídico-institucional.

5.3. *Para uma crítica da participação: subsistema político-institucional e cultura política*

As diferenças encontradas entre os PD analisados resultam, em boa medida, de uma combinação entre variáveis político-institucionais e variáveis que informam sobre a cultura política e sobre a organização social local, além de aspectos contingenciais que podem provocar o interesse das pessoas pelos temas relativos ao urbano e à questão ambiental, gerando ou estimulando a criação de movimentos reivindicatórios que poderão influenciar na construção da agenda política, inclusive através da opinião pública.

Embora elementos contingenciais tenham o potencial de deflagrar movimentos sociais, a forma como tais elementos irão gerar mobilização social e como essa mobilização irá se desenvolver também depende, em certa medida, de aspectos relativos à cultura política.

Em boa parte dos casos, mesmo a força mobilizadora e transformadora de fatores contingenciais subordina-se a fatores socioculturais que permeiam as esferas pública e privada e a forma como se dá, historicamente, a relação Estado-Sociedade em cada contexto. Dessa forma, reforça-se a importância desses aspectos no entendimento das práticas político-sociais de PUR, em geral, e dos processos de elaboração e implementação dos PD, em particular.

A combinação entre, de um lado, a maior ou menor mobilização e participação social nos processos de planejamento e, de outro lado, o perfil da administração pública e dos agentes políticos irá gerar diferentes configurações de práticas de planejamento, informando ainda sobre as tensões entre sociedade civil e sociedade política.

O Quadro 5.1, na página seguinte, ainda que seja uma representação simplificada do que se pode observar nas práticas de planejamento, propõe uma combinação daquelas variáveis, gerando quatro configurações-limite dessas práticas. Em cada uma delas, pode-se inferir a ocorrência e a intensidade das tensões existentes entre Estado e Sociedade.

Assim, a primeira configuração-limite das práticas de planejamento decorre da combinação entre práticas políticas tradicionais e uma cultura política e civil débil. Nessa configuração, nota-se a ausência de práticas de planejamento (e gestão) e de tensões entre as

sociedades civil e política – pode haver tanto uma rígida separação entre as esferas pública e privada, sem interferências de uma na outra, quanto uma sobreposição dessas esferas.

Quadro 5.1 – Configurações das práticas de planejamento

		Mobilização e participação social (cultura política e cívica)	
		menor	maior
Adesão da administração local às práticas democráticas e <i>modernas</i> de planejamento	maior	território da <i>estadania</i> , onde o governo (eventualmente centralizado e com traços autoritários) coordena e favorece as ações de modernização (capitalista) da sociedade	participação social nos canais institucionalizados (ou não) e gestão democrática geram avanços nas práticas de planejamento democrático
	menor	ausência de práticas ou predomínio de práticas formais, configurando, no máximo, o simulacro do planejamento democrático	sociedade civil organizada age com certa autonomia em relação à sociedade política e constrói contra-planos que dificilmente são implementados

No que, em referência a Carvalho (1998), qualificamos como “território da estadania”, encontramos o que se configura como a presença de uma esfera pública estatal forte que se sobrepõe à esfera privada, assumindo a gestão de seus interesses, ainda que suas práticas apontem para a modernização capitalista da sociedade – caso das políticas *top-down*. Nessa configuração, as tensões entre Estado e Sociedade são latentes, mas abafadas pela forte presença do Estado que pode fazer uso de seus aparatos repressores e ideológicos. Historicamente, nos contextos em que essa configuração se verifica, o apoio ao Estado paternalista e ao Estado autoritário pode decorrer de ganhos econômicos advindos da modernização que ele promove, fazendo com que classes populares e/ou as classes médias sustentem politicamente esses governos, numa situação que é facilitada pelo perfil da cultura política e civil e pela fragilidade, nessas formações sociais, de princípios pluralistas e democráticos.

Situação relativamente inversa se observa quando a sociedade civil se organiza e busca assumir uma postura mais proativa no que diz respeito às questões de interesse coletivo. Nesse caso, canais e espaços de participação social são criados e ocupados, configurando a esfera pública não-estatal, tendendo, tais canais, a se institucionalizar. No entanto, ao se deparar com uma sociedade política resistente aos princípios democráticos, emergem conflitos político-sociais substantivos que informarão os limites para a própria implementação dos contra-planos e contra-projetos construídos com a participação das OSC.

Nessa situação tendem a ocorrer as maiores distorções e manipulações nas práticas de planejamento, uma vez que as propostas coletivamente construídas no âmbito da esfera pública não-estatal raramente interessam às elites e à classe dirigente, de forma que várias formas de resistência e de conservação do poder deliberativo por parte da classe política podem ser observadas nesses casos.

Finalmente, a quarta configuração-limite ocorre quando uma sociedade civil organizada e ativa encontra-se com uma sociedade política mais alinhada com os princípios da igualdade deliberativa, da pluralidade e da publicidade – os quais fundamentam a gestão participativa – e com procedimentos modernos de planejamento e gestão.

Embora nessa situação as tensões entre Estado e Sociedade possam (e devam) se manifestar na forma de conflitos e disputas, a observação dos princípios da democracia participativa aplicados ao planejamento e à gestão pode favorecer a superação de práticas políticas e gerenciais conservadoras e o estabelecimento de relações de cooperação entre os atores sociais e políticos – políticas *bottom-up*.

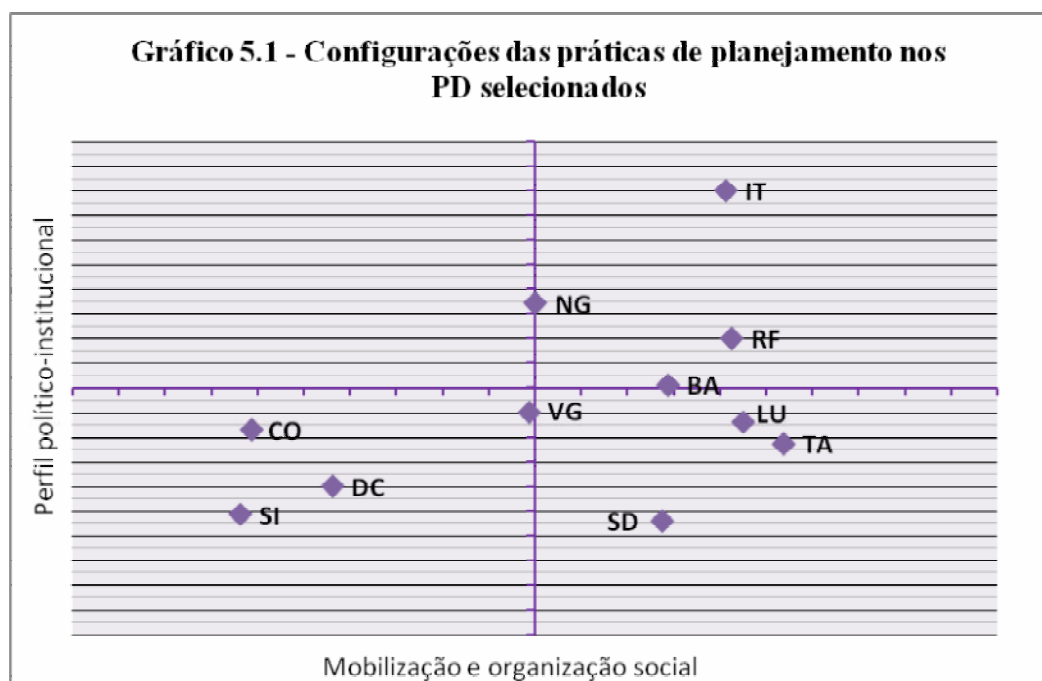
Nessa configuração, ao se avançar no sentido de se implementar normas, regulações e intervenções – inclusive físicas – deliberadas (pensadas, debatidas e decididas) coletivamente, sinaliza-se para a sociedade civil que os canais e espaços de participação são concretos, estimulando-se, assim, a participação social e o fortalecimento da esfera pública não-estatal.

O Quadro 5.1 resume, em certa medida, o que propõe Rodgers ao afirmar que

different combinations of different types and levels of government commitment on the one hand, and civic organizing on the other, produce distinct political outcomes, ranging from situations with highly unequal relations and top-down incorporation to situations of political equality and bottom-up political integration. This points to the fact that social actors are institutionally embedded within larger contexts, and that they will be connected to spaces and actors other than those involved in a given deliberative process. This fundamentally challenges the idea that civil society consists of autonomous social actors, and suggests that adopting a “polity” approach makes more sense (2005, p. 6).

No sentido de localizar as experiências dos PD no quadro anteriormente proposto, o Gráfico 5.1 traz uma representação das configurações encontradas nos casos estudados em correspondência à proposta apresentada no Quadro 5.1, de modo que o eixo vertical informa sobre as práticas de gestão da administração municipal e o eixo horizontal refere-se à organização da sociedade civil, sendo que os dois eixos se cruzam no centro do gráfico.

Mesmo que essa representação seja indicativa e corra o risco de tornar simplista uma análise que se mostra, como visto até o momento, complexa e sujeita ao comportamento de muitas variáveis dinâmicas, o gráfico traz uma síntese da apresentação das experiências e da análise que foi feita até o momento.⁵⁵



As extremidades dos quadrantes representam os casos-limite apresentados no Quadro 5.1, de modo que a extremidade sudoeste (canto inferior esquerdo) refere-se ao caso limite da ausência de práticas de planejamento ou da produção de experiências meramente formais; a extremidade noroeste (canto superior esquerdo), por seu turno, corresponde ao caso limite do “território da estadia”, onde o governo propõe e controla as ações de modernização administrativa – para as quais se empenha, efetivamente –, ao passo que a participação social é fraca, refletindo uma cultura política local de perfil mais conservador e menos cooperativa.

Do outro lado do gráfico, a extremidade sudeste (canto inferior direito) expressa o caso limite de uma esfera pública não-estatal marcada pela existência de diversos movimentos sociais que se refletem na riqueza da organização social, a qual, por sua vez, contrasta com a existência de uma sociedade política conservadora e com a prevalência de práticas tradicionais na gestão pública; ao passo que na extremidade nordeste (canto superior direito) encontra-se o caso limite no qual sociedade civil e sociedade política interagem e cooperam de forma a favorecer transformações socioespaciais, no sentido da conformação de uma democracia urbana.

⁵⁵ No apêndice B, encontram-se notas metodológicas sobre a construção desse gráfico.

No gráfico, percebemos que experiências como as de Sirinhaém (SI), Dionísio Cerqueira (DC) e Cidade Ocidental (CO) aproximam-se do que qualificamos como simulacros de planejamento democrático, onde o processo foi revestido das devidas formalidades, mas onde nem a administração pública se mostrou comprometida com a adoção de novas práticas de planejamento e gestão, nem a sociedade civil esteve, efetivamente, envolvida – a despeito da presença registrada em alguns eventos ter sido expressiva.

O caso de Cidade Ocidental, em especial, encontra-se próximo do quadrante das práticas do território da estadia, já que a prefeitura adota alguns procedimentos menos tradicionais em algumas das políticas setoriais – notadamente nas áreas sociais –, mas considerando seu desempenho em relação à questão urbana, o caso de Cidade Ocidental ainda se aproxima mais das experiências qualificadas como simulacro.

No quadrante sudeste, encontramos os municípios de Tamandaré (TA), Luziânia (LU) e Santo Antônio do Descoberto (SD), nos quais os processos contaram com uma participação social relativamente diversificada, tendo a sociedade civil participado da construção das propostas do PD e da LUB, as quais, contudo, não foram plenamente aceitas pela administração municipal que ou não levou adiante a aprovação das propostas normativas (caso de Santo Antônio do Descoberto), ou as alterou em desacordo com os princípios que orientaram as suas elaborações (casos de Tamandaré e Luziânia).

O caso de Valparaíso de Goiás (VG) ficou entre os quadrantes sudoeste e sudeste do gráfico. A participação social não foi diversificada, podendo ter sido prejudicada por alguns aspectos de logística – já que não ocorreram atividades em horários alternativos e nos fins-de-semana –, tendo sido muito elevada a presença de pessoas ligadas à prefeitura (TAB 5.2), mas por outro lado, o envolvimento da prefeitura foi prejudicado pelo tenso clima político local, que limitava, por exemplo, a participação do prefeito em eventos públicos. Dessa forma, a experiência ficou comprometida, de modo que a própria legislação complementar encontrava-se, até março/2008, em tramitação na Câmara. Assim, se a experiência não pode ser descrita precisamente como um simulacro, também não traduz um processo participativo efetivo.

Na zona de transição também se encontra o caso de Barracão (BA). A experiência de Barracão contou com alguma participação social, sobretudo de famílias de agricultores rurais do município, mas a fragilidade administrativa e financeira da prefeitura pode limitar os resultados dessa experiência, apesar do prefeito municipal ter participado ativamente de todas as fases do processo participativo. Trata-se de um caso que pode “migrar” para o quadrante nordeste, mas ainda não há indícios suficientes para tal.

O caso de Novo Gama (NG), por seu turno, encontra-se entre os quadrantes noroeste e nordeste, estando mais próximo do território da estadia. Não há dúvida de que essa administração municipal se encontra empenhada em adotar práticas gerenciais modernas, tratando-se de uma das prefeituras melhor estruturada e com equipe técnica mais envolvida nos desafios que se apresentam para esse município. Contudo, a fragilidade da participação social – ao menos no processo de elaboração do PD – em face da forte presença do governo municipal em todo o processo sugere que a cultura política e cívica de Novo Gama ainda precisa ser transformada – o que não é um desafio pequeno para um município tão jovem e habitado por famílias que apresentam frágeis vínculos com esse território.

Finalmente, os municípios de Itabirito (IT) e Rio Formoso (RF) encontram-se situados no quadrante nordeste, onde encontramos as práticas de planejamento mais promissoras e mais afinadas com o que poderíamos chamar de democracia urbana.

A experiência de Rio Formoso, por seu turno, não se distancia muito do quadrante sudeste, uma vez que essa prefeitura apenas ensaiava a adoção de algumas práticas gerenciais participativas. A exemplo de Barracão, a administração municipal de Rio Formoso também encontra dificuldades administrativas e financeiras, mas, ao contrário de Barracão, conta com uma equipe técnica local maior e de perfil mais variado e a participação social ali se mostrou mais ampla e diversificada do que a participação social em Barracão.

Essa experiência apresenta alguns elementos promissores que poderiam indicar a adoção de práticas de planejamento democrático. Contudo, Rio Formoso não se defrontou com as mesmas pressões, observadas em Luziânia e Tamandaré, por parte dos setores imobiliários e, em função disso e da relativa fragilidade institucional da prefeitura, ele aparece mais como uma promessa, ou seja, município com sinais promissores de fortalecimento da gestão local e de sua sociedade civil. Mas, ainda assim, Rio Formoso destaca-se das demais experiências observadas.

Finalmente, Itabirito apresenta a experiência que mais se aproxima dos parâmetros favoráveis ao estabelecimento de uma democracia urbana, sendo particularmente beneficiado pelo perfil da administração local que vem se empenhando na adoção de algumas práticas gerenciais modernas, notadamente no que diz respeito à gestão urbana, alinhada com muitos dos princípios constantes no Estatuto da Cidade.

O Gráfico 5.1 resume, como dissemos, o que já havia sido anteriormente apresentado em relação a cada um dos casos. Mas para além das análises individuais, algumas

considerações gerais e a introdução de uma perspectiva dinâmica pode ajudar-nos no aprofundamento da análise crítica do planejamento territorial, de suas abordagens e de suas práticas.

De modo geral, na leitura do gráfico, nota-se o predomínio de experiências nos quadrantes ao sul, indicando que nos casos selecionados prevalecem administrações municipais com práticas gerenciais e políticas tradicionais, o que reflete, de acordo com a literatura anteriormente apropriada, o quadro político-institucional do país, especialmente nos municípios com menos de 200.000 habitantes.

Mesmo no caso dos municípios situados nos quadrantes ao norte, apenas dois deles (Novo Gama e Itabirito) encontram-se, efetivamente, mais afastados do eixo horizontal que separa as práticas mais modernas daquelas mais tradicionais.

Por outro lado, do ponto de vista da mobilização e da participação social, predominam experiências em que se observou algum nível de participação, o que também confirma a literatura sobre o avanço das inovações democráticas no país. Contudo, na maioria dos casos observados, predominaram as situações de não-participação (3 municípios no quadrante sudoeste) ou de participação associada a contextos político-institucionais conservadores (3 municípios no quadrante sudeste), o que faz reduzir sensivelmente as possibilidades de sucesso e continuidade dessas experiências.

Além disso, apesar do ligeiro predomínio da ocorrência de práticas participativas, não se observou, em nenhum dos municípios, a existência de práticas consolidadas e sustentáveis que indicassem a sua permanência e continuidade em contextos adversos. As práticas observadas estão mais próximas do eixo vertical do que da situação-limite de participação plena – que seria equivalente ao extremo leste do gráfico.

O que se pretende afirmar, com isso, é que mesmo em face das variações observadas, há um certo limite para as experiências participativas no contexto social e político brasileiro, o qual é fornecido, em parte, pela trajetória social, política e cultural do país, tendo suas raízes no processo de construção da nação brasileira, conforme apresentado no capítulo 3.

Vimos que a posição dos municípios no gráfico decorre da combinação de variáveis político-institucionais e de variáveis que informam sobre a participação e a organização social. Do lado das variáveis político-institucionais, as alterações no perfil do gestor municipal e da equipe técnica local podem produzir mudanças substanciais no desempenho da prefeitura no curto prazo, mas salientamos que essas mudanças – que podem se refletir num

posicionamento mais ao norte no gráfico – não são necessária e automaticamente permanentes e sustentáveis.

Essas variáveis podem se alterar substancialmente no curto prazo, mas uma mudança mais consistente e longa depende da institucionalização de práticas alinhadas com os princípios da gestão democrática e moderna.

A participação social também pode se beneficiar, no curto prazo, de fatores contingenciais que estimulem a mobilização social em torno de alguma questão, mas, como visto, mesmo esses fatores têm o alcance reduzido em função do perfil da cultura política e cívica da sociedade civil. E, como fora observado anteriormente, transformações mais profundas e consistentes na cultura política e cívica são mais lentas.

Assim, mudanças de curto prazo decorrente de fatores conjunturais ou contingenciais podem produzir novas configurações – localizações – no gráfico proposto. Contudo, movimentos mais consistentes e sustentáveis em direção ao quadrante nordeste – que indica a ocorrência de práticas de planejamento democrático – não podem ser produzidos no curto prazo, dependendo de processos de transformação social, política e cultural mais amplos.

Dessa forma, tanto a eleição de governos comprometidos com os princípios da gestão democrática quanto a adoção de metodologias participativas e de procedimentos que favoreçam a participação dos atores sociais e que ampliem o leque de representações da sociedade civil na esfera pública não-estatal, bem como a condução *correta* das práticas de planejamento democrático, permitirão, no curto prazo, a ocorrência de práticas político-sociais de PUR ricas e diversificadas, capazes de gerar contra-planos e contra-projetos orientados para a transformação social, mas não serão uma garantia da sustentabilidade, da permanência e da efetivação dessas práticas.

Nesse sentido, a construção de práticas democráticas de planejamento constitui uma tarefa de longa duração. Na melhor das hipóteses, trata-se de um processo de construção social que resulta num modelo alternativo de planejamento e gestão públicos que se contrapõe ao modelo tradicional de relação Estado-Sociedade e à cultura política conservadora, a qual, no caso brasileiro, ainda prevalece na maior parte das regiões e localidades do Brasil – a despeito de algumas diferenças territoriais significativas.

Essa construção social e política envolve um processo de institucionalização que não está concluído, inclusive no que diz respeito aos procedimentos que envolvem a deliberação na esfera pública não-estatal, tal como observam Coelho e Veríssimo ao apontar o “[...]”

descompasso entre o dinamismo com que se investiu na multiplicação dos conselhos gestores [...] e a quase ausência de debate em torno das questões procedimentais envolvidas na construção institucional desses espaços” (2002, p. 115-116).

Coelho observa que os pesquisadores que têm avaliado as experiências de inovação democrática no país têm abordado essas práticas “a partir das variáveis desenho institucional e tradição cívica local como fatores decisivos para explicar os diferentes graus de participação e a qualidade da participação” (2007, p. 86). Essa perspectiva analítica encontra-se nas páginas anteriores, mas ao refletir sobre as possibilidades de transformação social, reforçamos aqui a perspectiva temporal desses processos, minimizando a capacidade transformadora que os próprios desenhos institucionais podem ter, tal como já observava Putnam:

[...] o contexto social e a história condicionam profundamente o desempenho das instituições. [...] A comunidade cívica tem profundas raízes históricas. Esta é uma afirmação deprimente para os que vêem a reforma institucional como estratégia de mudança política, [mas] mudando-se as instituições formais pode-se mudar a prática política. [...] [Na Itália], a reforma regional propiciou aprendizado social [...]. A mudança formal induziu a mudança informal e tornou-se auto-sustentada. [De toda forma], a história institucional costuma evoluir lentamente (PUTNAM, 2002, p. 191-193).

Como visto anteriormente, diversos aspectos conjunturais e/ou contingenciais podem afetar essas práticas locais no curto prazo, onde aspectos como “[...] a desigualdade de distribuição de poder entre as administrações municipais e suas respectivas sociedades civis – assimetria informacional, sentimento de impotência política, falta de educação e experiência democrática, entre outros fatores” (MESQUITA, 2007, p. 72) – jogam um papel importante –, de modo que transformações mais profundas dependem de processos mais lentos. Nesse sentido, cabe questionar sobre o que pode ser feito para acelerar o devir desejado, a construção da democracia urbana de que nos falava Lefebvre?

Considerando a hipótese aceita na literatura acerca da existência de uma correlação positiva entre variáveis institucionais e de cultura política, de modo que mudanças institucionais tenderiam a gerar mudanças na organização social e vice-versa, poder-se-ia sugerir que investimentos institucionais podem gerar efeitos positivos na própria organização social e, ao mesmo tempo, que investimentos na organização social tendem a gerar mudanças institucionais. Com efeito, a análise de alguns movimentos sociais sugere que a partir deles, importantes reestruturações institucionais e político-administrativas tendem a ocorrer.

De certa forma, essa interpretação encontra-se na base, também, de algumas abordagens neoinstitucionalistas que atribuem

ao Estado um papel fundamental: o de potencial indutor do capital social, sendo possível ao Estado estabelecer uma ligação entre os movimentos sociais e as instituições de governo em busca da eficiência das políticas públicas. Nesse sentido, a ação estatal seria mais propositiva e menos regulatória. Em suma, [seria] possível haver uma sinergia entre Estado e sociedade a partir de uma ação estatal que vise à reforma das instituições e à implementação de um conjunto de ações que resultem em mais capital social para a sociedade, criando um círculo virtuoso de mudança institucional (COELHO, 2007, p. 87).

Propostas como a *Empowered Deliberative Democracy* (EDD) (RODGERS, 2005), a *Empowered Participatory Governance* (EPG) (GAVENTA, 2006) e a *accountable autonomy* (FUNG, 2004) citadas no capítulo 2 partilham desse entendimento, segundo o qual a institucionalização e o fortalecimento da governança deliberativa/participativa podem contribuir para a construção de práticas de planejamento e gestão democráticas.

No caso específico do Brasil, como já foi salientado aqui, a implementação dessas propostas depara-se com o baixo grau de institucionalidade das práticas de inovação democrática e com as próprias dificuldades administrativas e financeiras dos governos locais, configurando desafios e limites para tais avanços no curto prazo, aos quais se somam as próprias questões relativas às disputas políticas locais, que agem como verdadeiros amortecedores daquele papel indutor do Estado.

Por outro lado, as desigualdades socioambientais existentes no país também criam obstáculos para a introdução e a manutenção dessas inovações, que vêm muitas vezes acompanhadas pelas propostas de fortalecimento dos governos locais, traduzindo tentativas pouco consistentes de incorporação desses lugares à economia global.

Avanços podem ser e de fato são observados em diversas práticas ocorridas em vários municípios e regiões brasileiros, reportados pela profícua literatura que vem sendo produzida nas últimas décadas. Tais avanços, que são muitas vezes conquistas, resultam da combinação do aproveitamento – por parte dos próprios movimentos sociais e ambientalistas – de algumas oportunidades políticas e da existência de contextos socioculturais favoráveis.

Contudo, como foi visto no caso dos PD, avanços na construção de propostas alternativas não vêm com a garantia de sua efetivação. Além disso, as oportunidades políticas são dinâmicas e instáveis e os contextos socioculturais se transformam – como se observam nos reflexos da participação – especialmente quando os resultados gerados pela participação social não são traduzidos em políticas e ações concretas, percebidas pelos atores sociais participantes.

Num quadro de fragilidades institucionais e de uma cultura política pouco cívica, os avanços permanecem muito dependentes de variáveis políticas e do perfil político e gerencial do prefeito e/ou do grupo que está à frente da administração municipal.

A manutenção dessas eventuais conquistas, na ausência de institucionalidade nas práticas político-sociais de planejamento e de um maior civismo na cultura política local, dependerá dos acontecimentos políticos locais e da ocorrência de eventos que contribuam para a mobilização da sociedade civil, os quais podem gerar pressões na opinião pública capazes de abrir brechas para a introdução de inovações na ação pública.

Especialmente no que diz respeito à gestão da política urbana, tem sido um grande desafio, após a elaboração dos PD, manter a mobilização e a participação social no processo de gestão urbana, sobretudo através dos Conselhos de Política Urbana e/ou dos Conselhos da Cidade, situação que se vê agravada pelo grande número de conselhos setoriais existentes, especialmente nas pequenas cidades, onde as mesmas pessoas participam de diferentes conselhos. Contudo, nos municípios onde há um efetivo empenho político no fortalecimento das práticas de gestão democrática, os resultados podem ser positivos e o processo participativo como um todo tende a se fortalecer.

Avaliando especificamente as transformações na política urbana de Itabirito a partir do PD e da nova legislação urbanística, Lopes ressalta que a continuidade de implementação das ações e da própria fiscalização pode contribuir para alterar a forma como a população lida com a regulação urbanística e participa dos fóruns de decisão colegiada.

Já podemos perceber esse avanço no aumento de participação da população nas reuniões do Compurb, na diminuição do desgaste nas ações de fiscalização e no número de denúncias feitas pelos próprios moradores da cidade relacionadas principalmente à infração das Leis de Uso e Ocupação do Solo.

Esse apoio e conscientização da população diante de novas normas jurídicas é muito importante para que estas sejam realmente implementadas pelas futuras administrações e para que seja feita uma gestão verdadeiramente participativa (2008, p. 52-53).

Contudo, esse quadro de vestígios favoráveis e de elementos potencialmente informadores de uma matriz de transformações político-culturais significativas não se refere ao conjunto ou à maioria das experiências participativas. Como vimos, muitas são as variáveis que interferem na conformação de experiências de participação social e muitos os desafios a serem superados no âmbito das práticas político-sociais de planejamento.

Embora a experiência desses conselhos ainda seja incipiente, os problemas aqui já elencados em relação à participação comunitária nas fases anteriores do processo de planejamento encontram-se presentes nessa fase “operacional” e os riscos de constituição de estruturas despóticas de poder, legitimadas pelo selo “participativo” mostram-se ainda maiores: pode-se, de fato, estar-se legitimando processos que são controlados por determinados agentes não-estatais que se aproveitam da institucionalização de práticas político-sociais de PUR para fazer valer a defesa de seus interesses pessoais ou dos grupos que representam – legitimando discursos e práticas de manutenção do *status quo*.

Fortalece-se, nesse sentido, lideranças e OSC que conseguem impor seus discursos no âmbito dos eventos participativos, mas não se questiona sobre a legitimidade dessa representação ou sobre as características de sua atuação, nem sempre transparentes e democráticas – como muitos supõem que sejam.

A ampliação da participação das OSC, se pode ser interpretada como avanços potenciais da própria reforma do Estado brasileiro, pode também ser analisada a partir dos riscos que os agentes não-estatais podem representar, à medida que tais entidades também se sujeitam aos mesmos vícios (e riscos) que têm sido atribuídos ao poder público – e cuja superação é esperada pelo chamado terceiro setor (SANTOS, 2006).

Como já salientaram autores como Santos (2006), boa parte das OSC, sobretudo nas pequenas localidades, mas não raramente nos grandes centros urbanos, apresentam estruturas de poder centralizadas e autoritárias. Assim, o que esse autor chama de “a democratização da meta-regulação do novo Estado” deve se ver acompanhada pela democratização interna dos agentes não-estatais de regulação. Se essa questão não é considerada, corre-se o risco de se valorizar determinadas OSC que, na verdade, são estruturas de poder paraestatais que passam a representar “legitimamente”, sem a mediação do processo político-partidário, interesses supostamente coletivos.

Como já salientava Gaventa, “[s]imply opening new spaces for engagement does not mean that they will be filled by different voices. Rather, spaces are imbued and filled with prior power relations, affecting who enters them, with what knowledge, and with what effects [...]” (2006, p. 25).

Vivemos um período onde a reconstrução do Estado vem se dando a partir de projetos alternativos que propõem arranjos institucionais que variam do Estado empresarial para o Estado participativo.

O Estado brasileiro estaria filiando-se, no discurso, mas também através de soluções jurídico-institucionais, àqueles que privilegiam a constituição de um espaço público compartilhado, formado tanto pelo Estado, como por agentes não-estatais com poderes de atuar no campo dos serviços/interesses públicos. Assim, entre o Sistema Econômico-Jurídico-Administrativo e o Mundo da Vida encontra-se a constituição/construção de uma Esfera Pública qualitativamente transformada – com o surgimento de um espaço público compartilhado por agentes estatais e não estatais.

No entanto, as transformações em curso no processo de reconstrução do Estado devem ser interpretadas como novos campos de luta democrática em torno das novas alternativas de institucionalidade do Estado, conforme salienta Santos:

[a] luta democrática é assim, antes de mais nada, uma luta pela democratização das tarefas de coordenação. Enquanto antes se tratou de lutar por democratizar o monopólio regulador do Estado, hoje há sobretudo que lutar pela democratização da perda desse monopólio. [...] Por isso, a tensão entre democracia e capitalismo, que é urgente reconstruir, só o pode ser se a democracia for concebida como redistributiva (2006, p. 372).

Numa perspectiva favorável à constituição do Estado participativo, estaríamos, nesse sentido, num período de transição, no qual a valorização do princípio da comunidade (articulado ao princípio do Estado) permitiria a emergência de um novo projeto societal (nesse sentido não reformista, mas revolucionário).

No entanto, podemos estar assistindo à colonização das organizações sociais e dos agentes não-estatais a partir da institucionalização de práticas político-sociais (de PUR inclusive) e do fortalecimento de discursos que tão somente contribuem para a estratégia de hegemonia do sistema.

Corre-se ainda o risco de se ver emergir e de valorizar agentes não-estatais que podem se contrapor aos agentes políticos oriundos de processos de escolha inscritos no sistema político e que podem exercer seus poderes de forma despótica.

Além disso, as próprias OSC, importantes atores sociais desse processo, mostram-se como agentes não necessariamente democráticos, o que exigiria o estabelecimento de diretrizes orientadas para a sua democratização interna: “não faz sentido democratizar o Estado se simultaneamente não se democratizar a esfera não estatal. Só a convergência dos dois processos de democratização garante a reconstituição do espaço público de deliberação democrática” (SANTOS, 2006, p. 372).

Nesse sentido, é crucial a responsabilização perante o Estado desses agentes não-estatais, mas para tal o Estado não pode instrumentalizar as organizações como um mecanismo de desresponsabilização – transferindo responsabilidades.

Como esperar que a descentralização e a participação, enquanto expressões da valorização do princípio da comunidade, sustentem e contribuam, de forma efetiva, para a construção de um novo Estado democrático, no quadro sociocultural e político-institucional caracterizado (1) pelo aprofundamento da exclusão social e das desigualdades socioespaciais, (2) pela ruptura de laços socioculturais e (3) pelas deficiências da formação cidadã e fragilidade de nossas comunidades cívicas?

A partir da experiência colecionada nos últimos anos no campo das práticas político-sociais de PUR, faz-se coro com os atores sociais e pesquisadores que percebem que o desafio da democratização da meta-regulação associa-se ao da democratização interna dos agentes não-estatais de regulação e de que a luta pela democratização das tarefas de coordenação traduz-se na luta por desenhos institucionais alternativos e pela construção de um Estado que se assuma “em construção” e que valorize a experiência, incorporando às suas práticas a consciência dos limites das ações de curto prazo em face da natureza de processos sociais de temporalidade mais larga e a necessidade de valorizar a dimensão pedagógica das práticas concretas, sem perder de vista os constrangimentos que se colocam ao planejamento democrático.

Não há cartilhas únicas para tais tipos de reformas, nem modelos a serem universalmente aceitos. No entanto, há pressupostos que fundamentam tais reformas, por exemplo: a existência de cidadãos e sujeitos coletivos informados e atentos à evolução da coisa pública, capazes de utilizar as regras e os recursos existentes de modo reflexivo (ação reflexiva); a existência de processos políticos que contemplem oportunidades de desenvolvimento das capacidades argumentativas dos cidadãos na definição da vontade coletiva e na elaboração institucional de espaços abertos à participação; os cidadãos são considerados enquanto sujeitos capazes de produzir a normatividade em que vivem; o Estado passa a ser a instância de organização e de legitimação dos processos políticos (MILANI, 2007, p. 217-218).

Considerações finais

As contradições do espaço abstrato e sua superação ou se a felicidade é possível

A utopia deve ser considerada experimentalmente, estudando-se na prática suas implicações e conseqüências. Estas podem surpreender. Quais são, quais serão os locais que socialmente terão sucesso? Como detectá-los? Segundo que critérios? Quais tempos, quais ritmos de vida quotidiana se inscrevem, se escrevem, se prescrevem nesses espaços “bem-sucedidos”, isto é, nesses espaços favoráveis à felicidade? É isso que interessa.

Henri Lefebvre, *O direito à cidade*

A sugestão que Lefebvre nos faz na epígrafe deste capítulo é uma provocação. Ela incita os investigadores a estudar, na prática e nas práticas, as possibilidades da utopia. Provocação dirigida para nossa sensibilidade e para nossa curiosidade que anuncia o advento de surpresas no percurso, deixando claro que, ao final, o que interessa são as configurações de tempo-espaço que favorecem a felicidade.

Pode o planejamento – abordagens e práticas – contribuir para a construção de configurações de tempo-espaço favoráveis à felicidade? Muitos que atuam nas práticas de planejamento respondem afirmativamente a essa questão e buscam refletir sobre quais seriam as abordagens e ações que dariam concretude a essas aspirações utópicas.

Lefebvre nos ensina que as transformações sociais se concretizam no cotidiano, nas práticas socioespaciais do dia-a-dia, na reprodução diária da vida humana e social. Portanto, nas práticas quotidianas se encontram as provas e contraprovas dos projetos de transformação. Como uma prática de planejamento pode transformar ou ao menos contribuir para transformar, no sentido de buscar a superação das contradições do espaço abstrato e a realização das promessas da modernidade, as práticas socioespaciais que se dão de forma tão naturalizada no dia-a-dia?

As abordagens de planejamento enfatizadas neste estudo são aquelas que procuram superar a racionalidade instrumental, inspiradas nas contribuições de Habermas. A hipótese que norteia essas abordagens, especialmente a do planejamento colaborativo ou comunicativo, é de que a razão comunicativa – associada em alguma medida à razão instrumental, já que superação é algo que vai além da negação – pode sustentar as práticas de planejamento, contribuindo para a construção coletiva de contra-planos e contra-projetos que podem ser portadores de propostas de transformação da sociedade e das práticas socioespaciais.

Por sua vez, as experiências dos planos diretores – PD, aqui relatadas não refutam essa hipótese, talvez até a confirmem, mas remetem tal confirmação a um extenso conjunto de condições de validação.

Antes de explorar tais condições, deve-se salientar que o relato e a análise dessas experiências permitem algumas provocações na direção das questões levantadas na epígrafe de Lefebvre.

Num certo sentido, nos locais (socialmente) mais propensos ao sucesso, o que se observou foi a construção social das condições de sucesso, uma construção que não reflete o projeto de nenhum ator específico, mas a formação política e social local, a qual apresenta algum grau de liberdade em relação aos processos mais amplos que se remetem à construção do Estado e da nação. O sucesso, portanto, é uma construção e essa pode ser local, regional, nacional e, porque não, planetária.

Mas isso não é tudo. Nas práticas participativas, na vivência dos processos comunicativos, puderam-se detectar alguns indícios de identificação dos locais de sucesso. Apesar das ambivalências e dos descompassos observados entre sociedade política e sociedade civil, seus vestígios foram percebidos no desenrolar daquelas práticas; na forma despreendida e voluntariosa através da qual os atores sociais nelas se envolveram e delas participaram; no prazer de participar, de interagir e de refletir sobre o devir de seus municípios e comunidades; nos pequenos gestos de reconhecimento mútuo entre as pessoas que dedicaram seu tempo e suas energias vitais na tarefa coletiva de projetar um futuro melhor – de construir o sucesso.

O resgate dessas experiências, a construção dessa narrativa e a apropriação das contribuições críticas, principalmente de Lefebvre e Habermas, permitiram transformá-las em experiências concretas, cuja análise, por fim, pretende contribuir para uma crítica das abordagens e práticas de planejamento territorial. E o que essa análise crítica propõe, quais elementos caracterizam, influenciam e condicionam essas experiências? Há um caminho a se percorrer para construir lugares de sucesso?

Uma primeira lição é a de que a construção de experiências participativas e democráticas não se dá de forma divorciada do contexto social e político no qual elas se inscrevem. Se forem os atores sociais e políticos locais os protagonistas desse enredo, sua evolução se dá em consonância com os percursos, com as trajetórias e com as teias de interações socioculturais e políticas historicamente forjadas.

A apropriação das metodologias e das atividades e dinâmicas participativas em solo pouco fértil não gera muito mais do que um arremedo de aprendizado, do qual participam apenas atores autistas enredados nas teias do auto-engano. O discurso técnico do

planejamento enche o espaço político absoluto, mas seus ecos não repercutem na platéia. Nesse enredo onde os papéis a serem desempenhados estão pré-estabelecidos, cada um atua conforme seu *script* e, ao final, tem-se o simulacro da experiência, que pode se repetir de forma praticamente homogênea em vários lugares, de forma descolada das culturas locais – onde a configuração de uma esfera pública não-estatal é, em si, uma utopia (não-lugar). As formalidades e os ritos são cumpridos sem as surpresas anunciadas por Lefebvre.

No solo mais fértil de uma sociedade civil diversificada e participativa, contudo, o potencial subversivo – no sentido de subverter a ordem estabelecida e de propor nova configuração no espaço-tempo-ser – do planejamento aparece e fortalece aquela hipótese. Onde a sociedade civil organizada e os atores sociais atuam com algum grau de autonomia em relação ao subsistema jurídico-administrativo, onde a cultura política historicamente formada espelha uma organização social baseada em princípios democráticos e de solidariedade, o que pode surpreender aos mais críticos é a capacidade das pessoas produzirem uma leitura crítica de sua realidade social e construírem, coletivamente, contra-planos e contra-projetos potencialmente transformadores dessa realidade – imputando-lhes conteúdos particulares trazidos do mundo da vida.

Nesse caso, as metodologias e dinâmicas participativas são apropriadas de forma lúdica, em interação com as culturas e com os saberes locais, numa manifestação de diversidade e de riqueza. A razão comunicativa, associada à razão instrumental, forja a construção de consensos possíveis, reconhece e busca superar os conflitos sociais, tendo como diretriz a construção de espaços mais favoráveis à felicidade humana e social.

As contradições do espaço abstrato – entre crescimento e desenvolvimento, entre valor de uso e valor de troca, entre obra e mercadoria – podem, portanto, ser superadas pelo emprego da razão comunicativa nas práticas de planejamento democrático orientadas para a valorização do espaço diferencial. Os saberes (*connaissance*) e a cultura local permeiam as interações comunicativas orientadas para o entendimento e baseadas na força argumentativa, sendo propostas interpretações da realidade social capazes de desnudar aquelas contradições, revelando uma leitura que identifica e reconhece a trajetória da formação social local.

Contudo, não se devem desprezar as armadilhas do poder e das *raisons d'état* – como ainda nos alerta Lefebvre. A trajetória da construção da democracia urbana é sinuosa e tem armadilhas. Bifurcações e encruzilhadas aparecem a todo o momento e os projetos, tão voluntariosamente construídos em manhãs, tardes e noites de trabalho coletivo, podem ser

esquecidos em um ramal abandonado, enquanto projetos alinhados com a mercantilização da vida urbana marcham a toda velocidade na linha principal.

Ainda que o Estado – por questões de legitimidade ou para desempenhar funções necessárias à reprodução do capitalismo, que não seriam desempenhadas individualmente pelos agentes econômicos – seja sensível e acessível às pressões sociais, como afirmam Harvey (2005) e Lefebvre (2001), observam-se descompassos entre a vontade coletiva e os projetos das elites dirigentes, gerando decisões e ações governamentais distintas das propostas coletivamente construídas. Conformam-se, então, experiências que se distanciam de algumas das propostas de políticas públicas de inspiração habermasiana⁵⁶, revelando seus próprios limites – que não são fixos ou irremovíveis – e que constituem conflitos que podem, numa perspectiva dinâmica, alterar esses limites num momento posterior.

Os descompassos entre a vontade coletiva e os projetos e ações das classes dirigentes resultam de longos processos históricos, associados à formação do Estado e da nação – processos interdependentes, mas não necessariamente sincrônicos –, e que se refletem nas características do subsistema jurídico-administrativo estatal e na própria cultura política, sendo responsáveis por contrafluxos na participação social que reduzem as possibilidades do planejamento democrático.

Desenvolvimento institucional e *empowerment* social e comunitário são duas prescrições correlacionadas e habitualmente indicadas para lidar com esses descompassos. A institucionalização das práticas participativas e dos fóruns de participação se inscreve nesse receituário que contempla medidas que vão da modernização administrativa das prefeituras à capacitação de atores sociais (como os conselheiros municipais), passando pela melhoria da capacidade financeira dos governos locais, pela qualificação e capacitação de suas equipes técnicas e gerenciais e pelo desenho de soluções institucionais orientadas para evitar os riscos dos espaços de participação serem ocupados e dominados por grupos sociais privilegiados.

Tais investimentos, contudo, são exigentes. Para fazer face a processos históricos forjados ao longo de décadas – não seria exagero dizer séculos, vide o caso brasileiro –, faz-se necessária a aplicação contínua ao longo do tempo de energia e recursos, tanto no chamado desenvolvimento institucional estrito senso, quanto no fortalecimento da sociedade civil e das instâncias de participação, construindo pontes entre as práticas socioculturais e as práticas político-administrativas.

⁵⁶ Como, por exemplo, a *Empowered Deliberative Democracy* – EDD, de RODGERS (2005) ou a *Empowered Participatory Governance* – EPG, de GAVENTA (2006).

Nesse processo, há que se reconhecer a “sensibilidade” social em face de quaisquer desvios: as pessoas acham importante participar (como demonstrou a avaliação das Audiências Públicas – AP, dos PD goianos – vide TAB 5.3), mas essa participação se retrai tão logo se percebe a manipulação política ou a falta de efetividade dos processos participativos, como nos mostram Avritzer, Recamán e Venturini (2004).

Deve-se salientar que em todo lugar existem pessoas que se interessam em participar de processos deliberativos democráticos e que a quantidade e qualidade dessa participação irá depender, entre outras variáveis, da transparência desses processos, da forma como essa participação será neles inscrita e na sua efetividade. As pessoas são capazes não apenas de participar, mas de avaliar – ainda que não utilizem recursos técnicos para tal – a participação, decidindo pela participação (e pela forma como ela se dará) ou pela não-participação.

Portanto, onde aqueles descompassos são mais pronunciados, onde os conflitos e tensões entre Estado e Sociedade colocam em xeque as possibilidades da conformação da democracia urbana, investimentos permanentes e substantivos no desenvolvimento político-institucional e na organização social e comunitária podem e devem ser pensados e realizados. Contudo, nesses casos, não se pode esperar nenhum imediatismo na concreção de resultados, já que se trata de um processo lento e sensível às informações e leituras que se faz da conjuntura. Além disso, tais investimentos para darem retorno social devem ser efetivos e não podem ficar circunscritos ao discurso: os atores sociais têm capacidade de perceber e analisar o sentido das ações, abandonando aquilo que consideram como uma farsa.

Mas mesmo nos lugares propensos a terem sucesso, onde os ritmos de vida quotidiana insinuam configurações de espaço-tempo-ser mais afeitos à felicidade, nesses lugares afortunados onde sociedade política e sociedade civil interagem e conformam processos deliberativos construídos a partir do respeito à vontade coletiva, mesmo ali, o planejamento democrático encontra desafios que fazem lembrar a todos que raras (se alguma) são as ilhas de prosperidade no mundo de hoje – não aquela prosperidade do capitalismo financeiro e corporativo globalizado, estruturado sob a forma de economia de arquipélago⁵⁷, com seus enclaves de negócios e de elites, mas uma prosperidade que implique na realização das promessas da modernidade.

Para a construção da democracia urbana, não bastam as abordagens de planejamento construídas a partir da superação da razão instrumental e da valorização da razão

⁵⁷ Ver VELTZ (2005).

comunicativa. Igualmente insuficientes – ainda que necessárias – são as configurações favoráveis de sociedade política e sociedade civil, tal como visto anteriormente. A construção da segunda natureza de Lefebvre repousa na construção de novas práticas socioespaciais.

A construção da democracia urbana implica, além da valorização da razão comunicativa e do próprio princípio da democracia, uma dimensão de intervenção físico-territorial no processo de produção (social) do espaço social: os contra-planos e contra-projetos devem intervir no espaço urbano e na regulação/gestão de seu uso e de sua ocupação para favorecer as transformações das/nas práticas socioespaciais.

O desafio aqui é aliar a construção de uma nova linguagem e de novas práticas sociolingüísticas, favorecidas pela valorização dos processos colaborativos baseados na razão comunicativa, às intervenções físicas orientadas para a superação das contradições espaciais, permitindo uma melhor sintonia entre as percepções e novas concepções do espaço.

Considerando as formulações de Lefebvre (2005) acerca das relações entre a construção da linguagem e as práticas espaciais, o planejamento democrático e a construção da democracia urbana, através da construção de contra-planos e contra-projetos, deve buscar tanto a superação – através da razão comunicativa e da interação construtivista dos atores sociais no âmbito das esferas privadas e da própria esfera pública não-estatal – das limitações decorrentes dos recursos lingüísticos herdados das formações socioespaciais anteriores, quanto a produção de um espaço social que abrigue a diversidade e favoreça a construção de recursos lingüísticos e comunicacionais sintonizados com o devir urbano.

Deve-se, para tal, buscar a superação das tendências e forças que permeiam a mercantilização das cidades, tarefa para a qual podem vir a contribuir propostas de desenvolvimento urbano como aquelas que propõem a estruturação das multidentalidades ou ainda aquelas orientadas para a valorização das diferenças no espaço urbano, em conformidade com os vários usos que se quer para a cidade.

Nessa perspectiva, superar as contradições entre espaço concebido, vivido e percebido emerge como um repto crucial para o planejamento democrático à medida que os atores sociais apresentam uma maior dificuldade em lidar com certas expressões das contradições espaciais ao se tornarem reféns das representações do espaço que procuram naturalizar processos que são socialmente produzidos.

Nas diversas experiências relatadas, percebeu-se uma retração da propensão a participar do processo de elaboração dos PD quando a discussão focalizava aspectos relativos

à produção do espaço. Se nas fases iniciais, a leitura comunitária da trajetória da formação social local foi feita de forma mais fluida, nas fases deliberativas da construção das propostas normativas de gestão do uso e da ocupação do solo, observou-se uma maior dificuldade em captar os elementos que permeiam a produção do espaço.

A linguagem técnica do urbanismo e das ciências que lidam com a questão urbana – como o direito urbanístico – e as representações do espaço expressas na cartografia urbana e em seus códigos parecem contribuir para essa retração na participação social, aprofundando as distâncias entre as representações do espaço e o espaço vivido.

Ainda assim, sobretudo naquelas experiências em que atores sociais ligados aos movimentos ambientalistas participaram do processo, foi possível construir propostas de regulação do uso e da ocupação do solo urbano orientadas para uma (re)apropriação do espaço urbano, estabelecendo limites para a mercantilização das cidades – ainda que em alguns casos, os descompassos entre sociedade civil e sociedade política tenham dificultado a implementação integral daquelas propostas.

Mesmo que essas propostas não tenham sido completamente implementadas, elas foram importantes para mostrar a existência de atores sociais sensíveis às contradições existentes entre espaço vivido, percebido e concebido. A participação de atores com esse perfil em municípios e contextos locais e regionais tão distintos demonstra, de um lado, a possibilidade, no âmbito dos processos de planejamento democrático, de se identificar aquelas contradições espaciais – que podem passar como atributos naturais – e de se construir contra-projetos orientados para a (re)apropriação do espaço e construção da segunda natureza.

Talvez, ao se aproximar do urbano a partir de uma percepção centrada no ambiental, através, por exemplo, do desvelamento das contradições da oposição crescimento-desenvolvimento e de seus efeitos sobre as condições ambientais, consiga-se ampliar a percepção das contradições espaciais, em geral, favorecendo a identificação daquelas que se dão no espaço urbano.

Por outro lado, esses atores, ao conciliar o “ambiental” e o “urbano”, revelam um caminho de superação de uma especialização perigosa, à medida que tais atributos só podem ser concebidos como específicos a partir de uma concepção distorcida de espaço. Meio ambiente e espaço urbano não existem senão como construções mentais parcelares cuja existência autônoma não resiste à análise crítica. Quando Lefebvre fala de urbano ele não se refere às cidades, uma vez que o urbano implica na superação da oposição cidade-campo. O

urbano é em si a superação da oposição cidade-campo. Mas o urbano é também resultante da construção da uma segunda natureza, onde a partir da superação das contradições espaciais da sociedade industrial, cidade e campo se reconciliam na produção de um espaço em que o urbano e o ambiental não se dissociam.

Ao integrar as perspectivas ambientalista e urbanista – separadas institucionalmente no subsistema jurídico-administrativo, como se vê, por exemplo, nos diferentes conselhos nacionais, estaduais e municipais de meio ambiente e de desenvolvimento urbano ou das cidades –, aqueles atores sociais mostram-se sensíveis para a superação da oposição cidade-campo e propõem uma percepção e uma concepção integradas do urbano e do ambiental.

Nesse sentido, planejamento urbano e planejamento ambiental se equivalem, de sorte que propostas de planejamento democrático orientadas para a construção da democracia urbana e para a superação das contradições do espaço abstrato devem se ancorar numa concepção de espaço que transponha a oposição cidade-campo, contemplando intervenções urbanas/espaciais que favoreçam a construção do urbano e de sua nova natureza.

Mesmo nos contextos em que uma crítica social/comunitária do processo de produção do espaço se faz de forma menos fácil – ou em decorrência das tensões entre Estado e Sociedade ou em decorrência das dificuldades de se superar as contradições entre espaço vivido, percebido e concebido –, propostas de intervenções físico-territoriais, próximas do *new urbanism* ou das abordagens neopragmáticas, teriam uma contribuição importante a dar se fossem desenhados e propostos contra-projetos que ao intervir no espaço urbano favorecessem a transformação das práticas espaciais, através da integração social – igualdade de direito à cidade – e do reconhecimento do direito à diferença (LEFEBVRE, 1970, 1991).

As críticas que se dirigem às abordagens neopragmáticas poderiam, nesse sentido, ser superadas por meio de uma politização e de uma análise crítica do processo de produção do espaço, mesmo naqueles contextos onde as características da organização social e da cultura política impõem maiores dificuldades para a construção de práticas participativas.

Contudo, apesar dessa possibilidade teórica e abstrata, não se pode esperar que o Estado e a sociedade política avancem, facilmente, naquela direção da intervenção físico-territorial. Se a sociedade civil encontra-se desmobilizada e precariamente organizada, torna-se ainda mais difícil para a sociedade política resistir às pressões econômicas, mesmo porque essa pressão pode se apoiar na utilização de um discurso técnico-científico aparentemente

coesos e ancorados numa racionalidade instrumental capaz de convencer os mandatários locais dos ganhos ambientais que irão advir desse ou daquele empreendimento.

A gestão ambiental e a regulação do uso e da ocupação do solo urbano, incluindo aí a questão do parcelamento do solo, são centrais para a reprodução das práticas espaciais e para a produção do espaço social. Em função disso, esses serão os temas que irão gerar as maiores e mais significativas pressões sobre o governo municipal (prefeitura e câmara) no processo de elaboração e implementação do PD e da Legislação Urbanística Básica – LUB e na gestão ambiental. Os interesses econômicos, fundiários e mercantis, especialmente aqueles cujos representantes tendem a não participar das práticas político-sociais de planejamento territorial, leia-se, do processo de discussão e elaboração do PD e da legislação urbana e ambiental complementar, fazem-se presentes com toda a força quando os projetos de lei estão tramitando nas câmaras e quando os processos de licenciamento estão sendo analisados, pressionando os vereadores, o poder executivo municipal e a equipe técnica local.

Na ausência de um maior amadurecimento de práticas gerenciais democráticas e de um marco regulatório que estimule a adoção e a implementação dessas práticas, tal como propõe, por exemplo, a “Lei de Responsabilidade Territorial” – Projeto de Lei - 20/2007, em tramitação na Câmara dos Deputados e que propõe uma ampla revisão da lei federal de parcelamento do solo urbano⁵⁸ –, a observação dessas práticas depende, em larga medida, do perfil gerencial do governo local.

Ali, onde o governo municipal assume um papel proativo no planejamento e na gestão urbanos – e não é refém da necessidade de melhorar a arrecadação tributária ou de ampliar as possibilidades de crescimento da economia local, procurando institucionalizar práticas gerenciais democráticas –, podem ser propostas e implementadas normatizações e intervenções do/no espaço urbano que confluem para a superação das contradições espaciais.

Nesses (poucos) locais, os agentes econômicos e os atores sociais e políticos, em geral, tenderão, com o tempo, a aderir a tais práticas, procurando auferir vantagens ou reduzir prejuízos decorrentes da regulação do uso e da ocupação do solo. O que, numa perspectiva dinâmica, exigirá o constante monitoramento e a permanente avaliação daquelas intervenções.

⁵⁸ Além de estabelecer normas relativas ao licenciamento dos processos de parcelamento, especialmente nas regiões metropolitanas, e de contribuir para os processos de regularização fundiária, garantindo sua adequação urbanística e ambiental, o Projeto de Lei estabelece instrumentos que permitem aos municípios exercerem plenamente sua atribuição constitucional de implementar a política de desenvolvimento urbano com sustentabilidade ambiental e justiça social, contendo proposições e inovações como a instituição do conceito de gestão urbana plena, a integração dos licenciamentos urbanístico e ambiental, e a normatização da regularização fundiária sustentável, entre outros. Ver: http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=339981.

No entanto, enquanto esse contexto político-institucional mais favorável não se consolida, a não-participação, sobretudo, de agentes econômicos significativos, aos quais se somam alguns atores políticos locais importantes, mostra-se como a tônica desses processos, comprometendo a superação da razão instrumental pelo exercício da razão comunicativa e reduzindo as possibilidades de construção de consensos.

Considerando aquelas três abordagens de planejamento que Allmendinger (2002) denomina de pós-positivistas, o que se pode sugerir, a partir da análise aqui construída, é que não se deve lidar com essas abordagens como se fossem antagônicas e excludentes.

Se estivermos corretos em afirmar que a adoção das abordagens de planejamento irá depender do contexto social e político no qual a construção das experiências de planejamento democrático se inscrevem, variando conforme as diversas configurações locais, não há porque ter que optar entre uma ou outra abordagem, de forma independente desse contexto. Nesse sentido, as diferentes abordagens oferecem conceitos, críticas e recursos complementares que devem ser cotejados nos processos de planejamento, adaptando-se às condições sociais e políticas locais, ajustando-se aos processos historicamente forjados.

A utilização dessas abordagens alternativas e de seus recursos deve, contudo, filiar-se a uma perspectiva de análise crítica do processo de produção do espaço, manifesta na inquirição (1) das práticas de planejamento inspiradas na tradição racionalista – vide o planejamento pós-moderno de Sandercock (1998) –, (2) do Estado, de sua racionalidade e seletividade, (3) do processo de mercantilização da cidade e da implosão-explosão do urbano e (4) das tentativas de colonização do mundo da vida.

A análise crítica das contradições do espaço e a análise específica dos processos socioculturais e políticos através dos quais se construíram as práticas socioculturais, lingüísticas e espaciais locais devem ser consideradas na adoção das diferentes abordagens de planejamento e devem nortear o monitoramento dos processos de construção e implementação dessas ações públicas.

No caso dos PD brasileiros e da política urbana brasileira em geral esses processos encontram-se cercados de ambigüidades, como visto ao longo deste estudo. No Brasil, a construção de uma nova gramática urbana, ancorada em noções como exclusão/inclusão, ilegalidade/regularização e nas possibilidades decorrentes do emprego dos institutos previstos no Estatuto da Cidade para lidar com essa realidade, mostra-se ambivalente, como demonstra Lago (2004) ao discutir as políticas de regularização fundiária e de urbanização e as

contradições entre “igualdade” e “diferença” que emergem da aplicação dos novos instrumentos de política urbana.

Numa reflexão também atenta para tais ambigüidades, Edésio Fernandes propõe “compreender o papel cumprido pelo Direito na produção mesma do espaço urbano, incluindo o impacto socioeconômico que a legislação urbanística – tais como leis de zoneamento e planos diretores – tem tido sobre o mercado de terra” (1998: 10).

Esforço semelhante deve ser feito por todos aqueles que investigam e atuam no planejamento urbano e regional – PUR, abrangendo não apenas os aspectos jurídico-institucionais e normativos relativos à gestão urbana e ambiental, mas a produção da nova gramática urbana/espacial, as representações do espaço e a produção subjetiva e coletiva de sentidos que perpassam o espaço vivido e a percepção do espaço, inclusive no âmbito da produção cultural e da utilização das novas tecnologias de informação e comunicação.⁵⁹

O debate recente em torno das experiências de elaboração dos PD apresentou, como visto no capítulo 3, uma polarização entre posições otimistas e posições francamente críticas em relação ao uso e à obrigatoriedade da utilização desse instrumento de planejamento.

Bueno e Cymbalista (2007) e Caldeira e Holston (2004) fazem uma avaliação positiva da recente experiência brasileira de elaboração de PD. Esses últimos afirmam que “pode-se esperar que uma administração comprometida [...] tenha êxito em utilizar dos novos instrumentos de planejamento” (2004, p. 253).

Já Leitão (2006), Pinto (2005) e Villaça (1999) consideram a obrigatoriedade da elaboração e aprovação de PD um retrocesso e uma resposta inadequada em face do que demandavam os movimentos sociais dos anos 1980, configurando um “superinstrumento” e uma panacéia para o amplo conjunto de problemas enfrentados pelas cidades brasileiras que apresenta poucas possibilidades de êxito.

Nossa crítica, em certa medida, apresenta pontos de convergência com Leitão (2006) e Pinto (2005), sobretudo quando esses autores apontam para os problemas associados à cultura política predominante no país e para as suas características político-institucionais.

Apesar da mercantilização do próprio planejamento – transformado em valor de troca e nicho de mercado para as empresas de consultoria – e da reprodução seriada de algumas

⁵⁹ Ver, em especial, LIMONAD e RANDOLPH (2001); EGLER (2007).

práticas-simulacro de planejamento democrático, não se pode afirmar que a experiência recente corresponde a uma mera repetição daquelas observadas em décadas anteriores.

A partir da análise que vem sendo aqui construída, não parece adequado condenar a experiência recente dos PD brasileiros ou a obrigatoriedade prevista na Constituição Federal e regulamentada pelo Estatuto da Cidade, a despeito das dificuldades e das ambivalências observadas na maior parte das experiências aqui relatadas.

Se o êxito da utilização desse instrumento associa-se em larga medida a variáveis político-institucionais e a variáveis relativas à organização social e à cultura política – que no caso brasileiro condicionam o êxito do PD –, uma análise mais crítica da formação social e política brasileira apontaria *ex ante* para as limitações com que se deparam essas experiências.

No entanto, tal análise não pode ser empreendida de forma dissociada de uma investigação mais detida acerca das práticas concretas e de suas narrativas – tão justamente valorizadas por Forester (1996) –, devendo contemplar uma perspectiva mais ampla. Se entendermos que se encontra em curso um processo de institucionalização de novas práticas de planejamento, enfatizando a adoção de princípios democráticos e a introdução de inovações democráticas, então se deve avaliar o instrumento PD como um instrumento que faz parte de uma política institucional mais ampla – o plano não se encerra em si mesmo.

Nesse sentido, a instalação do Conselho das Cidades, a estruturação e implementação de ações de regularização fundiária, o desenvolvimento e o apoio do governo federal a atividades de capacitação de atores sociais e o próprio apoio à implementação dos PD elaborados fazem parte desse investimento institucional que poderá se fortalecer ainda mais com a aprovação da Lei de Responsabilidade Territorial.

Além disso, como o desenvolvimento institucional é um processo lento que exige investimentos permanentes, é de se esperar que o aprofundamento dessas experiências vis-à-vis um amadurecimento da própria sociedade civil associados/relacionados a mudanças na cultura política – no sentido de superar perspectivas tradicionais e conservadoras ainda predominantes em vários locais e regiões do país –, só poderá produzir resultados mais consistentes no longo prazo, o que não deve ser motivo para se abandonar tais experiências, inclusive porque existem diversos casos bem sucedidos e promissores, com grande

capacidade de se tornarem referências para outros locais – ainda que não sejam passíveis de mera reprodução.⁶⁰

Conquanto investimento processual de longo prazo, deve-se reconhecer também o potencial pedagógico dessas experiências, não apenas no sentido construtivista, da participação em um processo (que se pretende) deliberativo ancorado na razão comunicativa e na construção coletiva de um argumento e de prescrições, mas também pela via da frustração, mesmo considerando que o alerta de Milani não possa ser negligenciado:

[...] ainda que tenham forte componente pedagógico e cívico a médio e longo prazo, algumas experiências de participação podem incorrer no risco de diluição das responsabilidades por ausência de instâncias formais e institucionais que assegurem sustentabilidade à gestão participativa (2007, p. 229).

Tal raciocínio também se aplica ao Estado, na perspectiva de que até do ponto de vista institucional há um processo pedagógico construtivista em curso, o que pode ser lido por meio da análise do material produzido pela equipe do Ministério das Cidades – MCidades, ao longo dos últimos anos, como visto anteriormente.

Considerando os processos de desconstrução e reconstrução que têm ocorrido no contexto da reestruturação do Estado brasileiro, não se pode menosprezar ou negligenciar as experimentações que vem sendo feitas no âmbito das políticas públicas, entre as quais se incluem aquelas chamadas de inovações democráticas.

Tais experiências convergem com a noção otimista de um Estado em construção (SANTOS, 2002c), onde se busca a inserção e a consolidação de valores e princípios democráticos, participativos, de justiça, de eficiência, economia e sustentabilidade.

Nesse sentido, nas experiências analisadas, foi interessante observar as ambivalências que perpassaram a cooperação intergovernamental entre União, estados e municípios, tendo em vista que aquela construção do Estado engendra um processo de reestruturação jurídico-institucional que se dá nas diversas esferas de governo e em seus diversos núcleos de poder, perpassando as relações que se estabelecem entre os entes locais, estaduais e da União.

Do ponto de vista financeiro, apenas um PD (Itabirito/MG) foi financiado integralmente pelo município, enquanto União e estados (Pernambuco e Goiás) financiaram as demais assessorias. O aporte de recursos de outras esferas de governo para a contratação

⁶⁰ A própria experiência dos Orçamentos Participativos – OP, exemplifica o efeito demonstração que certas práticas gerenciais podem produzir, a despeito das críticas feitas nesse estudo às próprias limitações do OP.

dos PD demonstra, na pior das hipóteses, algum compromisso das esferas federal e estadual com os municípios beneficiados.

Se a participação dos governos federal e estadual no financiamento dos trabalhos pode ser considerada positiva, chama a atenção, por outro lado, a falta de contrapartida por parte dos governos locais. Excetuando-se o caso de Itabirito, os demais municípios não participaram do financiamento dos trabalhos, contribuindo tão somente com o envolvimento de suas equipes técnicas e com aspectos logísticos e operacionais.

O fato das prefeituras não contribuírem subsidiariamente pelo financiamento dos trabalhos pode ser parcialmente justificado pelas dificuldades financeiras dessas prefeituras, embora alguns desses municípios tivessem condições de pagar pelos trabalhos, como é o caso, em especial, do município de Luziânia, no Estado de Goiás.

Até que ponto o fato de um município “ganhar” um PD implicaria numa falta de compromisso político-institucional da prefeitura em relação a esse trabalho gratuito? Decerto, é possível que um município que necessite de elaborar um PD e que não tenha condições de pagar por uma assessoria técnica (supondo a falta de capacidade técnico-administrativa local para desenvolver o trabalho autonomamente) receba de outras esferas de governo ou mesmo de outras fontes – como foi o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, em Pernambuco – os recursos necessários para a contratação, sem que isso implique, necessariamente, numa falta de compromisso e de envolvimento dessa prefeitura com o desenvolvimento dos trabalhos, com seus resultados e com a efetiva implementação das diretrizes, ações e propostas neles contidas.

No entanto, a experiência advinda desses PD mostra que quando a iniciativa da contratação das assessorias não parte das prefeituras, essas tendem a lidar com a contratação e com o processo de elaboração dos PD como algo externo ao município, seja como uma exigência por algo que não é considerado internamente necessário, seja mesmo como uma interferência externa na dinâmica gerencial e política local.

Mesmo que a sociedade civil envolva-se no processo, se o governo municipal também não se apropria dele, seja politicamente através de suas lideranças, seja tecnicamente através da equipe local, as eventuais contribuições que poderiam advir dos investimentos decorrentes daquelas contratações não se efetivam.

Mas a cooperação intergovernamental no processo de planejamento não se dá apenas por meio do auxílio financeiro e da aplicação de recursos na contratação de assessorias

técnicas, ela também pode se manifestar positivamente por intermédio do envolvimento de equipes técnicas dos governos federal e estaduais nos processos de elaboração dos PD, no repasse de informações relativas à realidade local e na integração desses esforços de planejamento municipal com outros esforços empreendidos por outros atores, agentes e instituições.

Nos casos analisados, todos os dez municípios que tiveram seus PD financiados pelos governos federal e estaduais estavam inseridos em programas de desenvolvimento regional e econômico, tendo sido esse o motivo de terem sido beneficiados.

Nessas experiências, vale destacar o caso de Pernambuco, onde, sob a coordenação da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Social do Estado de Pernambuco – SEPLANDES, várias instituições e diversos órgãos governamentais estiveram envolvidos no acompanhamento e na supervisão dos trabalhos, conformando uma equipe técnica estadual interdisciplinar e bastante qualificada, tendo participado das atividades de campo, das dinâmicas participativas, dos seminários e AP e tendo revisado os documentos e legislações elaborados.

No caso pernambucano, portanto, houve um efetivo envolvimento de técnicos de vários órgãos estaduais no processo de elaboração dos planos, com repasse de informações que subsidiaram a leitura técnica da realidade municipal e regional e com a perspectiva de integrar o planejamento municipal às ações e programas de desenvolvimento local/regional capitaneados pelos órgãos do governo estadual ou nas quais ele estivesse participando.

Vale observar que, em Pernambuco, os processos de parcelamento de solo em municípios litorâneos e da Região Metropolitana do Recife eram, então, submetidos à anuência dos órgãos de gestão ambiental e territorial do estado, já que havia a compreensão da importância desses parcelamentos para o desenvolvimento regional de áreas que têm grande valor turístico e que sofrem as pressões da especulação imobiliária. Ou seja, o estado procurava interferir diretamente no processo de produção do espaço, assumindo uma função de regulação que poderia ser exercida autonomamente pelo município, da qual o estado não se isentava.

Ainda assim, apesar de todo o envolvimento dos órgãos e técnicos do governo pernambucano no processo de elaboração dos PD daqueles municípios da Mata Sul, a desarticulação das ações públicas também se fez presente, como demonstra o caso já relatado

de Sirinhaém/PE, no qual as unidades habitacionais do Projeto Alvorada que iriam para o município foram alocadas numa área considerada como Zona de Proteção Ambiental pelo PD.

Nesse caso, nota-se que a despeito do discurso e de eventuais iniciativas de se estabelecer uma ação pública integrada entre os vários órgãos das diferentes esferas de governo, algumas práticas técnico-políticas revelam a existência de outras lógicas operativas, as quais valorizam outras variáveis que não aquelas do discurso do planejamento territorial para a promoção do desenvolvimento sustentável – essa noção híbrida que muitas vezes tem mais força discursiva do que prática.

Nos demais casos, a cooperação intergovernamental mostrou-se mais frágil ou mesmo inexistente. No caso de Luziânia, apenas uns poucos técnicos do governo estadual acompanharam o desenvolvimento dos trabalhos, sendo que em apenas uma AP contou-se com a presença de um gerente da RIDE/MIN. Mesmo assim, a equipe da RIDE/MIN não fez nenhum acompanhamento técnico dos trabalhos desenvolvidos e também não forneceu maiores informações sobre as ações e projetos de desenvolvimento regional, apoiadas pelo governo federal, que pudessem subsidiar os trabalhos.

Nos demais municípios goianos, apesar deles fazerem parte da RIDE e serem limítrofes do Distrito Federal, não houve praticamente nenhum esforço de se buscar integrar o planejamento desses municípios com o planejamento distrital, o que caberia à RIDE/MIN. Diversas funções públicas de interesse comum são compartilhadas por seus municípios, com destaque para a questão do transporte público e do saneamento socioambiental, mas os esforços de articulação e integração dos planos ficaram restritos aos próprios municípios, sem envolver o planejamento do Distrito Federal.

Desse modo, ao contrário de Pernambuco, não se contou, em Goiás, com a supervisão e o acompanhamento de uma equipe multidisciplinar formada por técnicos dos diversos órgãos estaduais. Entretanto, em que pese não terem sido observadas as mesmas restrições e contingenciamentos para a gestão do uso do solo que foram observados em Pernambuco, observou-se, em Goiás, uma atuação de cunho político por parte da SEPLAN/GO, com uma valorização maior da opinião e dos interesses dos prefeitos a despeito do próprio processo participativo que estava em curso.

Num certo sentido, em Goiás, a cooperação intergovernamental, além do apoio financeiro para a elaboração dos planos, foi mais de interesse político do que técnico, mostrando uma relação baseada em trocas entre as lideranças políticas locais e regionais e as

lideranças políticas estaduais. Relações políticas que são mais fortes e consistentes do que as práticas político-sociais de planejamento e gestão territorial e que se alimentam de uma cultura política conservadora, onde os princípios da descentralização, da participação e da sustentabilidade operam mais como elementos discursivos do que como princípios que orientam a construção de práticas político-sociais democráticas.

Nos planos das cidades gêmeas de Barracão/PR e Dionísio Cerqueira/SC, ao contrário dos PD de Pernambuco e de Goiás, os recursos envolvidos para a contratação das assessorias foram da União e o envolvimento dos governos estaduais mostrou-se muito diminuto.

Coube às equipes do Ministério da Integração Nacional – MIN, e do MCidades, a supervisão dos trabalhos. A equipe do MIN cuidou dos aspectos ligados à gestão do contrato, enquanto a equipe do MCidades supervisionou tecnicamente a sua execução, ainda que à distância, tendo revisado e aprovado, previamente, os diversos produtos elaborados ao longo da vigência do contrato.

Barracão teve seu PD monitorado pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano – PARANACIDADE, a qual pressionou o município para o cumprimento da legislação estadual – Constituição Estadual e legislação complementar – que estabelece, inclusive, um escopo mais amplo para os planos dos municípios paranaenses e uma maior “amarração” legal entre os PD e os demais instrumentos de planejamento e gestão municipal, como, por exemplo, a exigência de um

“[...] plano de ação e investimentos, compatibilizados com as prioridades do Plano Diretor, com o estabelecimento de ações e investimentos compatibilizados com a capacidade de investimento do Município e incorporado nas Leis do Plano Plurianual – PPA. Diretrizes Orçamentárias – LDO e Orçamento Anual – LOA”, além da “institucionalização de grupo técnico permanente, integrado à estrutura administrativa da Prefeitura Municipal” (PARANÁ, Lei n. 15.229 de 25 de julho de 2006, art. 3º, incisos IV e VI).

Excetuando-se esse acompanhamento feito pelo PARANACIDADE, contudo, não houve um maior envolvimento dos técnicos e órgãos do governo estadual no processo de elaboração do PD e da LUB de Barracão.

Em Dionísio Cerqueira, por seu turno, a ausência de técnicos e de órgãos estaduais, a fragilidade do sistema municipal de planejamento e a fraca participação social no processo de elaboração do PD foram a tônica de um trabalho que foi recebido como algo externo ao município, não tendo sido apropriado pelo governo municipal, nem pela sociedade civil, com a exceção de alguns poucos de seus representantes.

Apesar das limitações e da falta de cooperação intergovernamental encontrada, sobretudo em Santa Catarina, o caso de Barracão e Dionísio Cerqueira tem como peculiaridade o esforço de cooperação intergovernamental horizontal entre os dois municípios, uma vez que a contratação dos dois PD, pelo governo federal, foi feita de forma única e que a metodologia de elaboração desses planos privilegiou a realização de atividades conjuntas e a construção de propostas integradas de planejamento e zoneamento urbano, envolvendo, inclusive o município argentino de Bernardo de Irigoyen.

Já em Itabirito, onde a prefeitura não teve apoio técnico dos governos estadual e federal para elaboração de seu PD, não houve cooperação intergovernamental e não se verificou a inserção do município em nenhuma iniciativa de planejamento regional.

O caso de Itabirito, conforme visto anteriormente, é, em certo sentido, excepcional e, ao mesmo tempo, revelador do contexto político-institucional do planejamento regional em Minas Gerais. Se, de um lado, esse município é uma exceção à medida que o perfil técnico e gerencial encontrado em sua administração não é a regra do que se encontra no país; ele revela, por outro lado, a falta de interação e cooperação intergovernamental, sobretudo em termos da relação estado-município, existente em Minas Gerais nas últimas décadas, onde o estado se omitiu das questões regionais, urbanas e metropolitanas e deixou os municípios assumirem integralmente a responsabilidade sobre o planejamento e a gestão local, com pouco acompanhamento, monitoramento, interferência ou colaboração, corroborando a interpretação constitucional segundo a qual o município é um ente federado, com autonomia plena sobre a gestão de seu território.

Curiosamente, o município que elabora seu plano por conta própria, sem que essa iniciativa esteja atrelada a qualquer programa de desenvolvimento regional de qualquer das esferas superiores de governo, apresenta uma das experiências mais bem sucedidas, onde não apenas o plano e a LUB foram devidamente aprovados, como têm sido implementados, sob o acompanhamento do Conselho Municipal de Política Urbana – COMPURB.

Esse município, que não está inserido em nenhum programa de desenvolvimento regional, recebe inversões significativas da iniciativa privada e do governo estadual, as quais viabilizam financeiramente a implantação de ações prioritárias constantes em seu PD.

Pode-se, com isso, concluir que os melhores resultados das práticas de planejamento ocorrem quando os municípios agem com autonomia e sem a interferência das demais esferas de governo, que apenas colaboram para viabilizar investimentos específicos que foram

priorizados pelos próprios municípios? Essa assertiva encontra eco entre os municipalistas e atores sociais e políticos que defendem a descentralização e merece algumas observações.

De um lado, não há dúvida de que o sucesso do planejamento democrático depende fundamentalmente do desempenho local – das instituições e da sociedade locais. Se o apoio vindo de outras esferas de governo não encontra eco no governo e/ou na sociedade civil dos municípios “beneficiados”, o retorno dos investimentos feitos será muito limitado.

Por outro lado, se a apropriação dos investimentos advindos de outras esferas de governo é fundamental para a qualidade dos resultados obtidos – e para a efetividade das políticas públicas –, isso não significa que a autonomia municipal deva ser compreendida como um valor absoluto. Ao contrário, especialmente nos casos em que as condições locais mostram-se adversas ao planejamento democrático, os governos estaduais e federal devem, de alguma forma, estimular mudanças político-institucionais e socioculturais nesses locais, ainda que o façam, reconhecendo a dependência que o sucesso dessas ações tem em relação às condições políticas e socioculturais locais.

Ademais, há que salientar que esse esforço institucional não se dá de forma alheia às disputas entre lideranças políticas de diferentes esferas de governo e mesmo entre lideranças políticas locais, o que pode inviabilizar os desenhos e as ações de cooperação intergovernamental.

Como já nos alertara Rocha (2006), não se pode minimizar a questão política local e regional e, em especial, as disputas interterritoriais, que podem ter papel preponderante no desenho e na realização de arranjos de cooperação intergovernamental, submetendo o planejamento territorial à lógica político-eleitoral.

De todo modo, as dificuldades e os limites existentes para se efetivar desenhos institucionais e práticas baseadas na cooperação intergovernamental, especialmente no caso do planejamento territorial, configuram desafios para a ocorrência de práticas que superem os níveis discursivos e que impliquem na efetiva transformação das práticas socioespaciais.

Como visto anteriormente, algumas características do Brasil e do processo de formação do Estado nacional compõem o pano de fundo e são importantes referências para a composição do cenário no qual se dão as práticas de planejamento territorial no país: a extensão territorial do país e, sobretudo, as profundas desigualdades socioespaciais existentes em seu território; a predominância de municípios menores, marcados por uma reduzida capacidade técnico-administrativa e com poucos recursos humanos, gerenciais e financeiros; a

sua diversidade sociocultural e a existência de vários matizes de cultura política, prevalecendo, em certos locais e regiões, certo viés tradicional e conservador.

Características importantes do universo político brasileiro, práticas políticas como o clientelismo e o mandonismo (AVRITZER, 2007; MOTA, 2007) estão presentes na maior parte dos municípios brasileiros e são um importante traço da administração pública, onde a troca de favores, o favorecimento da “clientela” e a construção de lideranças personalistas ainda fazem parte da maneira como o universo da política é construído e de como se operam muitas das ações públicas, especialmente nos níveis local e regional. A adoção de práticas político-sociais de planejamento e gestão territorial encontra fortes obstáculos nas realidades locais em que essas características políticas prevalecem.

Conforma-se aí um paradoxo. De um lado, deveria caber mesmo à esfera local, aos seus governos e organizações sociais, planejar “a cidade que queremos” e transformar tais planos em algo efetivo, concreto, seja a partir da construção de normas de âmbito local, seja por meio de ações públicas, apoiadas, quando necessário, por outros níveis de governo. Ao passo que os governos federal e estaduais forneceriam o marco regulatório e as macrodiretrizes nacionais e estaduais.

Todos aqueles argumentos favoráveis à descentralização corroboram para essa assertiva. Ainda que consideremos a questão regional ou metropolitana e a necessidade de se produzir ações articuladas e integradas de gestão das funções de interesse público, por intermédio de arranjos institucionais que facilitem a cooperação intergovernamental; ainda que reconheçamos os limites das ações promovidas localmente em face dos processos globais; existem funções que devem ser assumidas no nível local.

No entanto, por outro lado, não se pode relegar para os níveis locais a responsabilidade integral sobre o planejamento e a gestão territorial. Não apenas porque certos processos operam em nível mais amplo e demandam uma abordagem territorialmente mais abrangente, mas porque o exercício da autonomia local requer, ainda que num contexto federativo, algum nível de monitoramento, de acompanhamento e de coordenação: é necessário verificar se as políticas locais convergem, de fato, com os princípios e diretrizes estabelecidos para o projeto nacional.

Faz-se necessário, sobretudo numa sociedade com esse perfil de cultura política, acompanhar o desenvolvimento político-institucional, de forma a construir políticas voltadas

para o fortalecimento da governança no nível local, atenuando as características personalista e clientelista que ainda se encontram presentes nas práticas políticas.

A descentralização e a valorização da esfera local no que dizem respeito ao planejamento territorial demandariam, para se sustentarem, uma forte cooperação intergovernamental e, mais do que isso, um arranjo político-institucional consistente de monitoramento e acompanhamento das ações locais e de promoção da coordenação dessas com as ações públicas de escopo territorial mais amplo.

No Brasil, o governo federal, desde a sanção do Estatuto da Cidade, tem procurado, notadamente através do MCidades e do Conselho das Cidades, fornecer as diretrizes e linhas de atuação da política urbana brasileira, ainda que certas orientações e textos de referência não repercutam a diversidade das realidades locais do país.

Mas, ainda assim, deve-se reconhecer o esforço feito pelo MCidades e a maneira como os próprios documentos de referência publicados procuram não apenas ser mais acessíveis, mas oferecer interpretações e orientações mais adequadas às realidades locais, especialmente dos pequenos e médios municípios.

Nas experiências que acompanhamos, deparamo-nos, contudo, com uma maioria de municípios em que os prefeitos não aderem às práticas de planejamento territorial. Ainda que formalmente manifestem seu apoio à elaboração dos PD, ainda que as administrações municipais se envolvam no desenvolvimento de algumas das atividades que compõem o processo de elaboração do PD e da LUB, a adesão efetiva desses municípios e de seus governos, com seus atores e instituições, não é a regra.

Supondo que as mudanças técnico-gerenciais permitam que se obtenham resultados positivos, voltados para a melhoria da gestão pública e para a redução dos passivos socioambientais locais, até que ponto tais mudanças são permanentes e se efetivam, resistindo à chegada de atores políticos que se orientam por outros valores (de troca)?

O que se observa é que a descontinuidade técnico-administrativa e gerencial da maioria das prefeituras brasileiras reforça as teses que denunciam a permanência de características clientelistas e personalistas nos governos locais e subnacionais e, a julgar pelas experiências analisadas, pode-se afirmar que as práticas técnico-políticas de PUR no Brasil se inscrevem nesse quadro político marcado pelo clientelismo, mandonismo e personalismo.

Nesse sentido, processos de planejamento baseados na explicitação de conflitos, na negociação em torno dos interesses revelados e defendidos e na construção de projetos

coletivos, com a participação social, contrariam os interesses de algumas elites locais/regionais e também, porque não dizer, de alguns interesses econômicos.

Não que as elites locais e regionais não possam se apropriar dos processos, desenvolvendo novos discursos e práticas que lhes permitirão participar de forma ativa como atores-chave do jogo político, ainda que com novas regras – admitindo-se que haja realmente novas regras. Aliás, é essa capacidade de assimilação por parte de certas elites que as faz perdurarem ao longo do tempo e dos governos. Ademais, como afirma Milani,

[o] desenvolvimento contemporâneo é capitaneado por estratégias econômicas do capital corporativo, reprodutor de exclusão social e desigualdades; o projeto de modernização local não se dá à revelia das prioridades, valores, atitudes e interesses das elites; prevalência da concepção individual do poder institucional – herança do patrimonialismo. As elites são capazes de implementar um plano de ação definido com rigor estratégico e gerencial (MILANI, 2007, p. 230-231).

De forma semelhante, Caldeira e Holston demonstram como os próprios mecanismos da Reforma Urbana promovidos pelos movimentos sociais podem (e são) apropriados e desvirtuados pelos agentes econômicos:

[...] o novo modelo de planejamento é uma expressão explícita do processo de democratização que vem, desde os anos 70, transformando a sociedade brasileira e sua concepção de cidadania. Por outro lado, os mesmos instrumentos também foram utilizados por algumas administrações municipais e organizações privadas para produzir efeitos contrários à sua intenção original, como a privatização do espaço público, a segregação espacial, a desigualdade social e o lucro imobiliário (2004, p. 216).

Portanto, não há que se pensar de forma linear e cartesiana quando se reflete sobre as inovações democráticas em geral e sobre os instrumentos políticos que são duramente construídos. Há que se reconhecer que os agentes econômicos e políticos agem de forma estratégica e dinâmica, apropriando-se dos instrumentos tanto quanto se apropriam dos discursos, subvertendo o sentido de certas noções – como as de participação e desenvolvimento sustentável – e as possibilidades transformadoras de certos mecanismos.

Contudo, antes mesmo de uma eventual apropriação degeneradora dos recursos de transformação social, o que se vê com maior frequência é um misto de resistência mais ou menos velada e dificuldade em introduzir práticas de governo, planejamento e gestão baseadas em critérios e procedimentos transparentes, os quais reduziriam a margem de manobra e de ação desses atores políticos e agentes públicos, diminuindo seus recursos de barganha, de favorecimento e de exercício do poder discricionário.

A adoção de critérios e procedimentos de gestão reduz o grau de liberdade de ação desses atores e agentes, reduz seu poder político, ao menos o tipo de poder político no qual estão socialmente construídas essas lideranças. Vale reforçar isso: é um tipo de poder político específico que reflete um processo social de construção de relações sociais e políticas que demandam fidelidade a seus atores políticos.

Na maioria dos municípios, portanto, o que se observa é a combinação de um discurso favorável ao planejamento com atitudes veladas e até reveladas de negação e resistência às práticas de planejamento e à adoção de critérios e procedimentos gerenciais que têm o potencial de desarticular as formas tradicionais do jogo político local.

Nesse sentido, as práticas de planejamento e gestão territorial ou não se transformam em normas e marcos regulatórios locais ou não orientam as ações públicas levadas a cabo pelos governos locais, fazendo do planejamento algo que não vai muito além do meramente ideológico, como já denunciava Villaça (1999).

Além disso, mesmo que o projeto da “cidade que queremos” esteja na Lei do PD, não há garantias de sua realização, pois a administração municipal não se estrutura para realizar esse projeto. Nesse sentido, mesmo que se tenha uma “boa” Lei do PD, construída a partir de uma leitura integrada da realidade local, com uma participação social efetiva e com a priorização de ações orientadas para compensação do passivo socioambiental acumulado historicamente, ainda assim ela poderá sucumbir aos *fatores reais de poder*.

A resistência em adotar procedimentos e critérios de gestão eficientes e em ver reduzido o poder discricionário com que se atua localmente permite que se confira maior grau de liberdade para os governos locais em face das demandas que o setor econômico possa ter em relação ao município.

Refletindo sobre a questão do Estado e de sua organização político-administrativa, podemos questionar: até que ponto estaria emergindo um padrão de planejamento territorial, com uma nova divisão territorial do trabalho, onde a fragmentação da questão territorial – com a descentralização, reforçada pelo esvaziamento do planejamento regional e estadual – permitiria uma maior flexibilidade da gestão territorial, mais adequada ao novo modo de desenvolvimento do capitalismo, onde o espaço constitui elemento chave para a sua reprodução ampliada?

Nesse sentido, as características predominantes da cultura política brasileira e de suas práticas político-sociais, sobretudo no nível local, seriam bastante funcionais em face das

demandas e interesses econômicos existentes hoje e a adoção de procedimentos muito rígidos para a gestão territorial – incluindo aí a gestão ambiental e a aplicação dessa legislação – representaria um entrave para o livre desenvolvimento das forças produtivas.

O Estatuto da Cidade e várias leis ambientais, produzidas a partir das pressões dos movimentos sociais e ambientalistas e com sua participação, procuram contribuir para uma regulação mais rigorosa do planejamento e da gestão territorial, estabelecendo limites para o desenvolvimento de atividades econômicas e reforçando princípios associados ao cumprimento da função social da propriedade urbana e da cidade e à proteção e conservação do Patrimônio Cultural. Contudo, as grandes diretrizes constantes na legislação federal (e mesmo estadual) se efetivam através de práticas locais e regionais e tanto a política urbana quanto a política ambiental estão, aquela mais rapidamente do que essa, tendo seus processos de planejamento e gestão transferidos para o nível local. A descentralização dos processos de licenciamento ambiental corresponderia, de certa forma, à descentralização da política urbana e à valorização do PD como seu instrumento básico.

Considerando todo esse processo de ajustes e de acomodação conflituosa de atribuições entre os entes federados (incluindo aí os municípios), a observação da questão federativa, da descentralização e da articulação intergovernamental fornece importantes subsídios para que se compreenda a conformação de novos padrões de planejamento territorial no país e uma nova divisão territorial do trabalho inscrita no pacto federativo.

Nesse sentido, as experiências analisadas mostraram a dificuldade da articulação intergovernamental e a variedade de situações e contextos políticos e jurídico-institucionais.

De um lado, tem-se estados como Pernambuco e Paraná que em alguma medida buscam assumir a tarefa de monitoramento, controle e, em menor grau, coordenação das ações públicas locais e regionais, seja por meio da concessão de anuências para parcelamentos de solo, seja pela coordenação de programas de desenvolvimento regional, seja a partir de um acompanhamento mais próximo da aplicação dos instrumentos de política urbana e do condicionamento do repasse de recursos para os municípios ao cumprimento, por seus governos, de exigências impostas pela legislação estadual.

De outro, tem-se estados como Goiás, onde a ação pública e iniciativas técnicas de construção de uma política urbana na esfera estadual esbarram na cultura política local e regional e na forma como essas elites se relacionam. No caso goiano, a falta de recursos para

serem alocados nessas ações, como foi o caso do programa Cidade pra Gente, revela a seletividade do governo e a permanência do planejamento como ideologia e discurso.

Por fim, tem-se o caso de Minas Gerais, onde por mais de duas décadas, não se desenvolveram políticas de desenvolvimento urbano e regional, algo que paradoxalmente contrasta com o apogeu do planejamento tecnocrático no Estado durante a década de 1970.⁶¹

Considerando as experiências aqui analisadas, percebe-se, portanto, a existência de arranjos político-institucionais regionais distintos nos diversos estados, o que produz também um quadro de diferenças substantivas no que diz respeito à cooperação intergovernamental entre os municípios brasileiros e os Estados-membros aos quais eles pertencem.

A assunção de atribuições e responsabilidades no quadro federativo por parte de seus entes, a descentralização das políticas territoriais e o estabelecimento de arranjos político-institucionais, inclusive para favorecer a cooperação intergovernamental, não têm obedecido, portanto, a um padrão único, ainda que a questão fiscal tenha contribuído para soluções do tipo “choque de gestão” nos estados – vide o caso mineiro (ANASTASIA, 2006) – e que se observem em alguns municípios um certo esforço no sentido de produzirem, também a seu modo, reformas administrativas baseadas na adoção de novas práticas gerenciais.

Tem-se, portanto, realidades locais diferentes, governos municipais com perfis muito distintos e quadros político-institucionais regionais igualmente diversificados, os quais contribuem para a produção de um amplo cardápio de experiências concretas de planejamento territorial, como a pequena amostra aqui apresentada ajuda a revelar.

Retomo aqui algumas questões fundamentais: fazendo uso da expressão de Santos (2002c), estaremos em processo de construção de um “Estado do novíssimo movimento social”? Essas novas regulamentações produzidas no nível federal estão se traduzindo em práticas técnico-políticas de planejamento e gestão alinhadas com os princípios democráticos – inclusive aqueles inscritos na Constituição? Os diferentes atores políticos, agentes públicos e instituições governamentais, das diferentes esferas de governo, estão interagindo, e como, para construir práticas articuladas e integradas de planejamento territorial? Estão emergindo novos padrões de planejamento territorial, com uma nova distribuição de atribuições, competências e responsabilidades entre as diferentes esferas governamentais? O que significa, nesse contexto, a valorização da esfera local? Os argumentos favoráveis à descentralização têm se traduzido em práticas que favorecem quais interesses?

⁶¹ Sobre o caso de Minas Gerais e as recentes propostas de seu “choque de gestão”, ver ANASTASIA, 2006.

Essas questões não têm uma resposta única ou definitiva. Viu-se que as práticas de planejamento não produzem resultados homogêneos, mas também se pode ver que essa heterogeneidade abriga um padrão de gestão pública que se associa a certos traços da cultura política brasileira e que atende a interesses econômicos e/ou das elites dirigentes.

Nesse sentido, existe o que poderíamos qualificar de avanços, habitualmente relatados em registros de boa governança ou de boas práticas, mas não existem, por outro lado, garantias de que esses são permanentes ou definitivos.

Tem-se, portanto, um quadro de diversidades de experiências construídas a partir de marcos regulatórios nacionais, em relação ao planejamento e à gestão territorial, que restringem e condicionam a dinâmica socioeconômica. E tem-se, por outro lado, uma relativa resistência local à replicação efetiva dessas restrições e condicionamentos que, na prática, têm contribuído para aumentar o trabalho de fiscalização dos agentes públicos – vide o papel que vem sendo desempenhado pelos Ministérios Públicos Federal e Estaduais.

Como apontado em outro estudo (COSTA, 2006), as transformações em curso no processo atual de construção do Estado devem ser interpretadas como novos campos de luta democrática em torno de alternativas, também novas, de institucionalidade do Estado:

O Estado torna-se ele próprio uma relação política parcelar e fraturada, pouco coerente, do ponto de vista institucional e burocrático, campo de uma luta política menos codificada e regulada que a luta política convencional. Esta descentração do Estado significa menos o enfraquecimento do Estado do que a mudança da qualidade de sua força (...) ganha o controle da meta-regulação, ou seja, da seleção, da coordenação, hierarquização e regulação dos agentes não-estatais que, por subcontratação política, adquirem concessões de poder estatal (SANTOS, 2006, p. 364).

Como esperar que a descentralização e a participação, enquanto expressões da valorização do princípio da comunidade (cf. SANTOS, 2002c), sustentem e contribuam, de forma efetiva, para a construção de um (novo) Estado democrático, no quadro sociocultural e político-institucional caracterizado (1) pelo aprofundamento da exclusão social e das desigualdades socioespaciais, (2) pela ruptura de laços socioculturais e (3) pelas deficiências cidadãs e fragilidade de nossas comunidades cívicas?

No quadro do federalismo por cooperação jurídica e democrático instaurado pela Constituição Federal de 1988, ficam evidentes as dificuldades da coordenação intergovernamental das ações de governo, sobretudo quando se configuram situações onde se depara com a insuficiência da ação puramente local. Dessa forma,

le problème de l'action collective de l'organisation territoriale du pouvoir doit se déplacer de la dichotomie centralisation-décentralisation pour rester à l'abri de la coordination intergouvernementale à la recherche d'un nouvel équilibre entre les pouvoirs national e sub-national (CASTRO, 2005, p. 409).

A literatura das últimas duas décadas tem procurado desmistificar o discurso da descentralização, sem negar o que seriam seus efeitos positivos. Autores como Castro (1991), Preteceille (1990), Coraggio (1989) e Borja (1988) refletiram sobre a emergência contemporânea do discurso da descentralização e chamaram nossa atenção para seus riscos e limites. Em que pese a possibilidade da descentralização implicar numa maior distribuição de poder – o que não se dá sempre, nem de forma automática, ela pode consistir numa estratégia de compartilhamento de responsabilidades e custos socioambientais, poupando os governos centrais de maiores críticas e questionamentos.

De forma complementar, a descentralização transfere a questão da promoção do desenvolvimento socioeconômico para o nível local. Isso aparece no Estatuto da Cidade sob a forma das *idades sustentáveis* e na Agenda 21 – A21, como *desenvolvimento local, integrado e sustentável*, uma versão modificada dos planos integrados dos anos 1970.

Sabemos como são limitadas as possibilidades dos entes subnacionais, sobretudo dos municípios, de lidar com a questão do desenvolvimento socioeconômico. O controle das principais políticas macroeconômicas está centralizado na União e resta aos entes subnacionais a possibilidade de estabelecerem acirradas disputas fiscais para atraírem empreendimentos e para venderem suas cidades.

Nesse sentido, a co-responsabilização dos municípios pelos seus níveis de desenvolvimento econômico e social transfere para o nível local uma problemática que, de fato, se manifesta nesse nível, onde estão os cidadãos e onde se vive e convive com a pobreza, com a exclusão social e com a segregação espacial, mas cuja dinâmica e os mecanismos operam em escala global, sendo periféricamente afetados pelas turbulências locais.

Num certo sentido, a análise crítica do capitalismo imperial proposta por Hardt e Negri (2004) e Negri (2006), assim como a crítica ao federalismo nacional proposta por Caminal (2002) – no qual esse federalismo é percebido antes como estratégia de manutenção dos Estado-nação e cada vez menos como forma de promoção dos princípios de competência, cooperação e solidariedade – sugerem que, ainda que não se abandone a perspectiva local e

das relações e práticas quotidianas, não se pode fazê-lo de forma dissociada de processos mais amplos e de temporalidades mais largas.⁶²

Numa perspectiva crítica, podemos dizer que o arranjo federalista, na prática, expressa as dificuldades do governo central de conseguir, sobretudo nas sociedades contemporâneas complexas, dar conta da dominação nacional sem abrir mão de uma parte de seu poder, criando válvulas de escape em nível subnacional para conflitos que poderiam, se colocados ao nível nacional, ameaçar sua unidade.

No Brasil, vários estados reduziram suas ações de planejamento territorial, inclusive no que diz respeito à gestão metropolitana, onde a construção inconclusa, parcial e fragmentada de um novo modelo de gestão ensejou a desconstrução de estruturas e de práticas anteriormente vigentes, e a profusão de iniciativas que, de um lado, refletem, em cada caso, as características e dificuldades institucionais e financeiras próprias de cada estado, e, de modo geral, traduzem as tensões decorrentes do novo arranjo federativo proposto pela Constituição.

Nesse contexto, pode-se afirmar que a balança do PUR pendeu, nos últimos anos, para o urbano, em detrimento de políticas orientadas para o desenvolvimento regional – o que reflete não apenas a crise do Estado – ente federado, mas a dificuldade da construção de práticas participativas e descentralizantes de planejamento que favoreçam escalas translocais.

Exceções ou variações possíveis a esse processo encontram-se, sobretudo, na política ambiental, onde a gestão das unidades de conservação e a gestão dos recursos hídricos, proposta pela Lei das Águas, têm representado, ao menos em tese, a possibilidade da configuração de um novo padrão de gestão territorial que se sobrepõe, a partir do corte ambiental, à gestão baseada na divisão político-administrativa e no arranjo federativo brasileiro. No entanto, não se pode ainda dizer que isto seja mais do que uma possibilidade.

A articulação entre a política ambiental e a política urbana não se encontra feita e os marcos regulatórios de ambas ainda não dialogam no contexto das práticas político-sociais de PUR, quadro que pode ser alterado com a aprovação da Lei de Responsabilidade Territorial.

Uma análise e revisão de aspectos institucionais relativos ao Estado brasileiro, especialmente a articulação/coordenação dos diversos níveis de governo deve fazer parte da agenda daqueles que pretendem contribuir para a construção do Estado participativo. Num país territorialmente extenso, as práticas de PUR não podem estar circunscritas aos

⁶² CAMINAL (2002) propõe a configuração de um federalismo pluralista, desativando os nacionalismos por ele caracterizados como obsoletos em face das profundas mudanças econômicas e socioculturais que vêm ocorrendo no mundo globalizado.

municípios ou condensadas na relação União-Município. Esferas/escalas intermediárias e paralelas à estrutura político-administrativa devem ser organizadas e devem contribuir para a estruturação de uma política de ordenamento territorial que faça parte daquela construção.

A inexistência de uma política nacional de desenvolvimento territorial não é necessariamente algo ruim e talvez expresse menos as prioridades políticas de governo do que a questão do Estado na contemporaneidade e, de forma associada, as tensões geradas pela globalização neoliberal.

Castells e Borja (1996) – também Castells (2000) e Borja (1988) – e Lefebvre (2002, 2005), ainda que a partir de diferentes perspectivas teóricas, já salientavam a forma como as cidades e o *urbano* assumiriam uma posição central na criação e manutenção das condições de reprodução das relações sociais e de (re)produção no capitalismo.

Para Castells e Borja, a tendência de transformação das cidades em protagonistas da promoção de seu desenvolvimento, inclusive sob a perspectiva empreendedorista, fundamenta a importância crescente das cidades na e para a compreensão da dinâmica capitalista, o que corrobora, por exemplo, as teses relativas à estruturação da rede global de cidades e a constituição de uma hierarquia em escala mundial, conforme nos ensina Sassen (1991), implicando num novo marco de regulação e planejamento territorial.

Já para Lefebvre, a emergência do urbano, na zona crítica de transição para o surgimento da sociedade urbana, revela as contradições do processo de produção do espaço social.

A partir da análise da industrialização e da urbanização, Lefebvre observa dois caminhos para a superação das contradições do capitalismo: de um lado, teríamos a aceleração do crescimento econômico, enfatizando e levando às últimas conseqüências uma estratégia centrada nos aspectos quantitativos do desenvolvimento que teria como base constitutiva as grandes empresas e as grandes cidades, centros da produção e do poder. Ele salienta que essa estratégia implica no agravamento das desigualdades socioespaciais e no “abandono” de regiões inteiras e de vários segmentos da população.

Outra estratégia, segundo Lefebvre, seria a adoção de uma concepção de desenvolvimento fundada numa perspectiva qualitativa (e não apenas quantitativa), baseada em empresas e cidades de pequeno e médio portes, propiciando condições menos desiguais de desenvolvimento em termos territoriais e sociais.

The inevitable urbanization of society would not take place at the expense of whole sectors, nor would it exacerbate unevenness in growth or development; it would successfully transcend the opposition between town and country instead of degrading both by turning them into an undifferentiated mass (2005, p.55).

De certa forma, o que se observa, atualmente, aproxima-se muito mais do que seria o primeiro cenário, com o aprofundamento das desigualdades socioespaciais e o estímulo à constituição de uma rede hierarquizada de cidades, cabendo a essas assumir papéis de protagonistas na promoção de seus processos de crescimento econômico.

No caso brasileiro, entre os nossos 5.561 municípios, poucos dispõem de condições econômicas, fiscais, técnicas e gerenciais para assumir o papel protagonista que os adeptos do empreendedorismo urbano espera deles na promoção do desenvolvimento local, sendo, de fato, menos ainda aqueles que possuem atributos que permitiriam uma inserção mais favorável na hierarquia global das cidades. Em nossa pequena amostra de pequenos e médios municípios, poucos (se algum) apresentam as condições necessárias para alcançar uma melhor inserção na economia global.

Como resultado, tem-se a tendência de reforço das centralidades territoriais, ainda que a inserção de novas regiões na economia nacional e global implique na estruturação de uma rede de cidades que contemple alguns pólos regionais significativos, ao passo que outras regiões (e populações) são abandonadas à própria sorte, aliás, são abandonadas ao que lhes reservam as *políticas sociais da descentralização*.

Nessa perspectiva, a análise das dificuldades da coordenação intergovernamental e do eixo centralização-descentralização acaba aproximando-se da redundância analítica. Fazendo um balanço entre os efeitos positivos e negativos da descentralização, Rocha diz que “os fatos parecem demonstrar que deve haver um equilíbrio entre autonomia municipal e coordenação centralizada” (2006, p. 58), destacando o desafio que é promover essa coordenação onde prevalecem a assimetria de poder e a heterogeneidade dos municípios brasileiros, desiguais e inseridos nas várias realidades regionais e ambientais do país.

O desafio, contudo, não é promover a coordenação intergovernamental num quadro de assimetrias e heterogeneidades. O que se deve reconhecer é que a estruturação do Estado em suas diversas esferas (especialmente num país territorialmente extenso como o Brasil), e mesmo uma perspectiva de descentralização tributária da reestruturação neoliberal do Estado, deve ser compreendida no contexto das relações sociais de produção do capitalismo, inclusive da própria produção do espaço.

A lógica capitalista expressa e privilegia o cenário de aceleração do crescimento e de acirramento das desigualdades territoriais e sociais numa racionalidade instrumental e operativa que contrasta com e contradiz qualquer perspectiva que busque algo que se aproxime de uma coordenação racional das ações coletivas dos diversos entes governamentais (e empresariais), nas suas escalas e esferas de operação. A anarquia da produção identificada e analisada por Marx (1983) se expressa, analogamente, na anarquia da gestão.

A lógica da produção capitalista encontra-se assentada em outros princípios, em outras racionalidades. Essa lógica reforça as desigualdades territoriais e sociais de forma que a ação estatal se dá nesse quadro de desigualdades, que se tenta atenuar inclusive por questões de legitimidade (OFFE, 1976). Tudo isso contrasta com uma possível ação estatal fundada em outros princípios e numa outra racionalidade.

Nesse sentido, embora Castells ou Borja não anunciem sua posição de promoção das cidades a partir daquela opção estratégica apresentada por Lefebvre, eles acabam “aderindo” àquela posição, que tem no planejamento estratégico um instrumento de promoção do protagonismo da cidade e de sua simultânea transformação em mercadoria e em ator.

Trata-se, num certo sentido, numa decorrência lógica das opções estratégicas que são explicitamente ou tacitamente assumidas – ainda que sob a proteção de uma concepção que afirme não haver alternativas, outras noções de desenvolvimento, nas trilhas do pensamento único.

Portanto, o que se tem são abandonos e negações. Abandonam-se regiões e pessoas. Nega-se a possibilidade de outra estratégia social, econômica e espacial de transformação da realidade e nega-se uma concepção de desenvolvimento que leve em consideração aspectos qualitativos e diferenciais. Abre-se mão de outras racionalidades e da utilização da própria razão estratégica para a construção de um outro tipo de sociedade fundada numa razão que supere a razão instrumental.

Além disso, caso as inovações democráticas e os investimentos político-institucionais e no *empowerment* da sociedade civil não forem efetivos, os mecanismos associados ao princípio de regulação do mercado estarão fortalecidos e com eles as formulações associadas ao pensamento único. Conforme salienta Fung, “[t]he democratic benefits of citizen voice and political socialization may be purchased at too high price if empowered participatory-governance methods turn out to be less effective than market reforms or new managerial strategies” (2004, p. 18).

Em contrapartida, uma proposta de planejamento territorial que buscasse oferecer contra-planos e contra-projetos alternativos de desenvolvimento poderia filiar-se àquela segunda estratégia de superação do capitalismo proposta por Lefebvre.

O próprio Lefebvre sugere que as contradições entre os poderes central e locais podem ser exploradas no âmbito da construção dessas alternativas de transformação social. Nesse sentido, os planos locais poderiam explicitar conflitos e diferenças estratégicas relevantes.

O planejamento das cidades, de um lado, explicitaria as condições de sua inclusão (e exclusão) na hierarquia nacional e global das cidades, revelando a lógica que produz as desigualdades e que transforma o espaço e as próprias cidades em mercadorias.

A denúncia, nesse caso, não deve ser confundida como uma posição de cidade-vítima – que se contraporia à perspectiva pró-ativa da cidade-empresa. A questão não é transformar a cidade num ator empreendedor ou constatar a sua fragilidade e a sua limitação (seja do governo local, seja de seu setor produtivo, seja de sua população – o fraco civismo), a questão é questionar a lógica que demanda que a cidade se transforme num ator empreendedor. É questionar politicamente e racionalmente a construção dessa realidade inexorável.

Nos municípios que abrigaram as experiências aqui relatadas, a leitura da realidade local foi convergente com essa perspectiva de análise crítica da inserção desses lugares na dinâmica nacional/global. Contudo, ficaram evidenciadas as limitações da maioria dos governos e das sociedades locais em lidar com a superação das condicionantes as quais se encontra submetido o desempenho local, revelando uma faceta cruel da divisão territorial do trabalho e dos discursos e práticas que responsabilizam governos e comunidades locais pelo fraco desempenho de suas estruturas socioeconômicas.

O planejamento urbano, por outro lado, especialmente nos contextos jurídico-institucionais em que a gestão do território é local, ou seja, descentralizada, poderia (deveria), além de revelar a lógica que determina as condições de inserção da cidade na economia e na rede globais – em face das quais pouco pode ser feito de forma isolada –, revelar também as condições de produção do espaço local e orientar-se para a construção de cidades-qualidade, de cidades-obra, de cidades valor de uso.

Enfatiza-se aí a efetiva intervenção no espaço construído, através de contra-planos, contra-projetos e contra-propostas elaborados pelos próprios habitantes da cidade, num esforço de superação das contradições existentes entre o espaço vivido, o espaço concebido e o espaço percebido.

Ao final deste longo percurso investigativo, penso que a reflexão crítica realizada a partir do diálogo com os autores selecionados e da análise de algumas experiências, tornaram-nas concretas, afastando-se de uma leitura mais imediata e caminhando na direção de uma crítica mediada por contribuições teóricas de maior alcance.

Fazer interagir tais contribuições teóricas com experiências práticas não foi uma operação simples, já que lidar com aspectos tão próximos à reprodução quotidiana de relações políticas, técnicas e socioculturais e buscar soluções concretas (imediatas ou de médio prazo) para problemas estruturais e historicamente construídos envolve uma perspectiva que não converge com uma interpretação da realidade social feita a partir de uma perspectiva crítica: os conceitos são distintos; a compreensão da temporalidade e da espacialidade da realidade é diferente; os diagnósticos e prescrições não se equivalem e podem não dialogar.

Em meio a esse desafio, contudo, emerge uma compreensão menos afoita dos processos sociais em suas diversas dimensões, uma compreensão que permite reavaliar as possibilidades de engajamento nas lutas que envolvem a transformação social, ainda que reconhecendo a complexidades dos processos sociais, os fluxos e contrafluxos que se observam ao longo da formação social e política dos lugares e regiões – e na própria participação social –, numa perspectiva que procura superar as aparentes dicotomias que se apresentam nos debates relacionados à ação coletiva – como é o caso da própria oposição centralização-descentralização –, conciliando o local com o global, o cultural com o natural, o urbano (estrito senso) com o ambiental.

Esse refinamento crítico que envolve um reposicionamento teórico e político ocorre no contexto de um espaço-tempo-ser, valorizando não apenas o espaço e a análise de suas contradições, mas as possibilidades de sua superação no tempo.

Diferentes tempos e ritmos de vida quotidiana puderam ser observados. Nessas diferenças, o que emergiu como diferencial em termos da produção das experiências de planejamento não foram as diferentes conexões com os fluxos da economia global, ainda que essas não possam ser desprezadas numa análise que contemple os aspectos interescares do planejamento, mas as resistências pessoais, comunitárias e sociais à colonização do mundo da vida, à redução da vida e das relações transpessoais à razão instrumental, à negação da diferença, mas também da cultura e da tradição.

Nesse sentido, se de um lado, foi necessário investigar, para a análise das experiências, o sentido e as racionalidades que se encontram no projeto de Estado e de nação brasileiros, reconhecendo ali as raízes do hibridismo que se manifesta na ocorrência das inovações democráticas e, ao mesmo tempo, na (re)produção de experiências miméticas e desprovidas de força – talvez repouse aí a explicação do relativo sucesso do planejamento autocrático no país. De outro, faz-se necessário reconhecer, sob a inspiração de Boaventura de Souza Santos (2002c, 2006), a necessidade de afirmar a existência de outras possibilidades de espaço-tempo-ser, numa operação de expansão do futuro.

Se o planejamento urbano implica no uso da razão para a construção do devir, a construção da democracia urbana pode ancorar-se nas concepções e práticas que procuram romper com os paradigmas anteriores de planejamento (RANDOLPH, 2007c).

Ruptura que não significa a adesão a essa ou aquela abordagem, mas a utilização dos recursos discursivos, lingüísticos – inclusive no sentido de superação das contradições que emergem da representação do espaço – e também estratégicos (porque não?) que cada abordagem propõe, de forma adequada tanto às condições sociais e políticas locais quanto aos movimentos atinentes às questões relativas às lutas imperiais – como diria Antonio Negri.

Talvez, considerando as diferentes possibilidades de ação e de configurações do espaço-tempo, ao introduzir, de um lado, a perspectiva da indeterminação e da incerteza, contemplando, de outro, uma avaliação crítica do futuro que se desenha para a modernidade a partir da hegemonia da razão instrumental e da exploração-destruição da natureza, como já denunciava Lefebvre, possa-se procurar, na mediação entre a utopia e a realidade, a construção de alternativas que favoreçam a construção de um devir mais afeito à felicidade, onde seja menos difícil detectar os locais que socialmente terão sucesso e onde não seja utopia o reconhecimento dos tempos, espaços e “ritmos de vida quotidiana” que “se inscrevem, se escrevem e se prescrevem” nos “espaços bem sucedidos”.

REFERÊNCIAS

ALLMENDINGER, Philip. Post-positivist landscape of planning. In: _____; TEWDWR-JONES, Mark. *Planning futures: new directions for planning theory*. New York: Routledge, 2002. p. 3-17.

ALLMENDINGER, Philip; TEWDWR-JONES, Mark. *Planning futures: new directions for planning theory*. New York: Routledge, 2002.

ANASTASIA, Antônio Augusto. Apresentação: antecedentes e origem do choque de gestão. In: VILHENA, Renata et al. *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 13-17.

ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000. (Coleção zero à esquerda).

ARAÚJO, Maria Marta. Do governo econômico e policial da cidade ou das normas e disciplina que mantêm a civilização. In: VENÂNCIO, Renato P.; ARAÚJO, Maria Marta. *São João Del-Rey, uma cidade no Império*. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais, Arquivo Público Mineiro, 2007. p. 83-98.

ARRETCHE, Marta T. da Silva. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

ASCHER, François. *Métapolis: ou l'avenir des villes*. Paris: Odile Jacob, 1995.

AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1996. (Debates, 272).

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo; RECAMÁN, Marisol; VENTURINI, Gustavo. O associativismo na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP, 2004. p. 11-57.

AZEVEDO, Sérgio. *Textos técnicos para subsidiar a formulação do Programa Nacional de Integração Urbana de Assentamentos Precários*. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação/MCidades, set. 2003. 15 p. (Mimeografado).

BARROS, José Roberto Mendonça de. A experiência regional de planejamento. In: MINDLIN, Betty. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 2003. p. 111-137.

BEAUREGARD, Robert A. *Atop the urban hierarchy*. Lanham: Rowman & Littlefield, 1989.

BEAUREGARD, Robert A. *Voices of decline: the postwar fate of U.S. cities*. Oxford: Blackwell Publishing, 1993.

BEAUREGARD, Robert A. Why passion for the city has been lost. *Journal of urban affairs*, Newark, v. 18, n. 3, p. 217-231, 1996.

BENTO, Leonardo Valles. *Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização*. Barueri: Manole, 2003.

BERMAN, Marshall. *Tudo que é sólido desmancha no ar: a aventura da modernidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1986.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BOHMAN, James. *New philosophy of social science: problems of indeterminacy*. Cambridge: MIT Press, 1991.

BORJA, Jordi. *Estado y ciudad: descentralización política y participación*. Barcelona: PPU, 1988.

BORNHEIM, Gerd. Natureza do Estado moderno. In: NOVAES, Adauto. *A crise do Estado-nação*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 207-227.

BOSCHI, Renato R. (Org.). *Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil*. Rio de Janeiro: Rio Fundo; IUPERJ, 1991.

BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. 4. ed. Campinas: Papirus, 2003.

BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean-Claude. *A profissão do sociólogo: preliminares epistemológicas*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

BOYER, Christine M. *Dreaming the rational city: the myth of American city planning*. Cambridge: MIT Press, 1983.

BRASIL. *Annaes da Constituinte*, vol. I, App., 1890.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil, 1988*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Decreto n. 5.031 de 02 abril de 2004. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 abr. 2004.

BRASIL. Estatuto da Cidade. Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 11 jul. 2001a.

BRASIL. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

BRASIL. Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei complementar n. 101 de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 mai. de 2000.

BRASIL. Lei n. 8.666 de 21 de junho de 1993. Institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 22 jun. 1993.

BRASIL. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. Resolução n. 25 de 18 de março de 2005. *Diário Oficial da União*, Brasília, 30 mar. 2005c.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Plano diretor participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos*. 2. ed. Brasília: Ministério das Cidades; CONFEA, 2005b.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. *Plano diretor participativo*. Brasília: Ministério das Cidades, 2005a.

BUARQUE, Sérgio C. *Desarrollo sostenible: metodología de planeamiento: experiencias del nordeste de Brasil*. San José: GTZ; Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Gerencia Técnica, 1997. (Serie Publicaciones Misceláneas).

BUENO, Laura M. de M.; CYMBALISTA, Renato (Org.). *Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Annablume, 2007.

CALDEIRA, Teresa; HOLSTON, James. Estado e espaço urbano no Brasil: do planejamento modernista às intervenções democráticas. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP, 2004. p. 215-255.

CAMINAL, Miguel. *El federalismo pluralista: del federalismo nacional al federalismo plurinacional*. Barcelona: Paidós, 2002. (Estado y sociedad).

CAMPBELL, Scott; FAINSTEIN, Susan (Ed.). *Readings in planning theory*. 3. ed. Oxford: Blackwell Publishing, 1998.

CANCLINI, Néstor García. *Culturas híbridas: estratégias para entrar e sair da modernidade*. 4. ed. São Paulo: Editora USP, 2003. (Ensaio latino-americanos, 1).

CANFORA, Luciano. *La démocratie: histoire d'une idéologie*. Paris: Éditions du Seuil, 2006. (Faire l'Europe).

CARDOSO, Adauto Lucio. A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2003. p. 27-51.

CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. 3. ed. Campinas: Papyrus, 1990.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CARVALHO, José Murilo de. *Pontos e bordados: escritos de história e política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1998.

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. ed. rev. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. (Coleção pensamento crítico, 48).

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999a. (A era da informação: economia, sociedade e cultura; v. 1).

CASTELLS, Manuel. *Cidade, democracia e socialismo: a experiência das associações de vizinhos de Madri*. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989. (Coleção Pensamento crítico, 38).

CASTELLS, Manuel. *Fim de milênio*. São Paulo: Paz e Terra, 1999b. (A era da informação: economia, sociedade e cultura, v. 3).

CASTELLS, Manuel. *Lutas urbanas e poder político*. Porto: Afrontamento, 1976. (Cidade em questão, 5).

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 45, jul. 1996.

CASTORIADIS, Cornelius. *As encruzilhadas do labirinto 2: os domínios do homem*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987b.

CASTORIADIS, Cornelius. *As encruzilhadas do labirinto*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987a.

CASTRO, José Nilo de. *La contribution du droit brésilien à l'étude du pouvoir régional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

CASTRO, Maria Helena G. Descentralização e política social no Brasil: as perspectivas dos anos 90. *Espaço & Debates*, São Paulo, v. 11, n. 32, p. 80-87, 1991.

COASE, Ronald H. The institutional structure of production. *The American Review*, Nashville, v. 82, i. 4, p. 713-719, set. 1992.

COELHO, Denílson B. Gestão municipal e arranjos participativos em Pernambuco: entre racionalidade política e ajustes distributivos. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 85-108.

COELHO, Vera S. P.; VERÍSSIMO, José. Considerações sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil nos conselhos de saúde em São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP, 2004. p. 105-122.

COMPANS, Rose. *Empreendedorismo urbano: entre o discurso e a prática*. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

CONTI, Sérgio. Espaço global *versus* espaço local: perspectiva sistêmica do desenvolvimento local. In: DINIZ, Clélio Campolina; LEMOS, Mauro B. (Org.). *Economia e território*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005. p. 209-252.

CORAGGIO, José L. Pesquisa urbana e projeto popular. *Espaço & Debates*, São Paulo, v. 9, n. 26, p. 22-39, 1989.

COSTA, Heloísa S. M.; COSTA, Geraldo M. Repensando a análise e a *praxis* urbana: algumas contribuições da teoria do espaço e do pensamento ambiental. In: DINIZ, Clélio Campolina; LEMOS, Mauro B. (Org.). *Economia e território*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005. p. 365-382.

COSTA, Marco Aurélio. Os dilemas da participação ou de como as boas intenções povoam o inferno. In: SEMANA DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL DO IPPUR, 12, 2006, Rio de Janeiro. *Anais ...* Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2006. (CD-ROM).

COSTA, Marco Aurélio. *Planejamento e descentralização: concepção e instrumentos de análise*. 1995. 155 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1995.

COSTA, Sérgio. *As cores de Ercília: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. (Humanitas).

COSTA, Wanderley Messias da. *O Estado e as políticas territoriais no Brasil*. São Paulo: Contexto, 1988. 81 p. (Coleção repensando a geografia).

CUNILL GRAU, Nuria. *Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social*. Rio de Janeiro: REVAN; Brasília: ENAP, 1998.

DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: _____ (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-301.

DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Editora USP, 2005. (Clássicos, 9).

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora UnB, 2001.

DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da cidades: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 2. ed. São Paulo: SBDP; Malheiros, 2006.

DAVIDOFF, Paul. Advocacy and pluralism in planning. In: CAMPBELL, Scott; FAINSTEIN, Susan (Ed.). *Readings in planning theory*. 3. ed. Oxford: Blackwell Publishing, 1998. cap. 14. p. 305-322.

DE GRAZIA, Grazia. Reforma urbana e estatuto da cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2003. p. 53-70.

DEAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli R. (Org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora USP, 1999.

DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco (Org.). *Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. (População & Economia).

DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco. Introdução. Bases teóricas e instrumentais da economia regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil: uma breve reflexão. In: _____. *Economia regional e urbana: contribuições teóricas recentes*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 9-31.

DINIZ, Clélio Campolina; LEMOS, Mauro B. (Org.). *Economia e território*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005. (População & Economia).

EGLER, Tamara T. C. (Org.). *Ciberpólis: redes no governo da cidade*. Rio de Janeiro: 7 letras, 2007.

ETZIONI, Amitai. Mixed scanning: a "third" approach to decision-making. *Public Administration Review*, v. 27, n. 5, p. 385-392, set./out. 1967.

FAINSTEIN, Susan S.; FAINSTEIN, Norman. City planning and political values: an updated view. In: CAMPBELL, Scott; FAINSTEIN, Susan (Ed.). *Readings in planning theory*. 3. ed. Oxford: Blackwell Publishing, 1998. cap. 12. p. 265-287.

FEDOZZI, Luciano. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal; FASE/IPPUR, 1997.

FERNADES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte, Del Rey, 2006.

FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FERREIRA, Gabriela Nunes. *Centralização e descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e o visconde de Uruguai*. São Paulo: Editora 34, 1999.

FISCHER, Frank; FORESTER, John (Ed.). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham, London: Duke Universtiy Press, 1996.

FORESTER, John. *Critical theory and public life*. Massachusetts: MIT Press, 1985.

FORESTER, John. Learning from practice stories: the priority of practical judgment. In: FISCHER, Frank; FORESTER, John (Ed.). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham, London: Duke Universtiy Press, 1996. p. 186-209.

FORESTER, John. *Planning in the face of power*. Berkeley: University of California Press, 1989.

FORESTER, Jonh. Critical theory and planning practice. In: _____. *Critical theory and public life*. Massachusetts: MIT Press, 1985.

FRANÇA, Júnia Lessa. *Manual para normalização de publicações técnico-científicas*. 6. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003. (Coleção Aprender, 15).

FREYRE, Gilberto. Casa-grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. In: SANTIAGO, Silviano (Coord.). *Intérpretes do Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2000a. v. 2, p. 203-727.

FREYRE, Gilberto. Ordem e progresso: decadência do patriarcado rural e desenvolvimento urbano. In: SANTIAGO, Silviano (Coord.). *Intérpretes do Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2000c. v. 3, p. 7-898.

FREYRE, Gilberto. Sobrados e mucambos: decadência do patriarcado rural e desenvolvimento urbano. In: SANTIAGO, Silviano (Coord.). *Intérpretes do Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2000b. v. 2, p. 727-1464.

FRIEDMANN, John. *Knowledge and action: a guide to planning theory*. Los Angeles: School of Architecture and Urban Planning, University of California, 1973.

FRIEDMANN, John. Planificación para el siglo XXI: el desafío del posmodernismo. *Revista EURE*, Santiago, v. 18, n. 55, p. 79-89, dic. 1992.

FRIEDMANN, John. *Planning in the public domain: from knowledge to action*. Princeton: Princeton University Press, 1987.

FUKUYAMA, Francis. *Confiança: as virtudes sociais e a criação da prosperidade*. Rio de Janeiro: Rocco, 1996. (Administração & negócios).

FUNG, Archon. *Empowered Participation: reinventing urban democracy*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

GAVENTA, John. *Triumph, deficit or contestation? Deepening the “deepening democracy” debate*. Brighton: Institute of Development Studies, 2006. (IDS Working Paper, 264).

GOHN, Maria da Glória. *Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. 4. ed. São Paulo: Loyola, 2004.

GÜELL, José M. F. *Planificación estratégica de ciudades*. 2. ed. Barcelona: GG, 2000.

GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 43-66, fev. 2006.

GURZA LAVALLE, Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 90. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 66, jul. 2003.

HABERMAS, Jürgen. *A crise de legitimação no capitalismo tardio*. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002. (Biblioteca tempo universitário, série estudos alemães, 60).

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997a. v. I. (Biblioteca tempo universitário, 101).

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997b. v. II. (Biblioteca tempo universitário, 102).

HABERMAS, Jürgen. *Para a reconstrução do materialismo histórico*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1990.

HABERMAS, Jürgen. *Técnica e ciência como “ideologia”*. Lisboa: Edições 70, 1987.

HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa: racionalidad de la acción y racionalización social*. 4. ed. Buenos Aires: Taurus, 2003a. v. I.

HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa: racionalidad de la acción y racionalización social*. 4. ed. Buenos Aires: Taurus, 2003b. v. II.

HADDAD, Paulo R. *Participação, justiça social e planejamento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980. (Biblioteca de ciências sociais, Economia).

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. *Império*. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

HARVEY, David. *A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Loyola, 1992.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005. (Coleção geografia e adjacências).

HAYEK, Friedrich A. *The constitution of liberty*. Chicago: The University of Chicago Press; London: Routledge & Kegan Paul, 1960.

HEALEY, Patsy. Planning through debate: the communicative turn in planning theory. In: CAMPBELL, Scott; FAINSTEIN, Susan (Ed.). *Readings in planning theory*. 3. ed. Oxford: Blackwell Publishing, 1998. cap. 11. p. 234-257.

HELD, David. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Editora Paidéia, 1987.

HIRST, Paul. *A democracia representativa e seus limites*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1992.

HOCH, Charles. *What planners do: power, politics and persuasion*. Chicago: American Planning Association, Planners Press, 1994.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. In: SANTIAGO, Silviano (Coord.). *Intérpretes do Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2000. v. 3, p. 929-1102.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

HOUTZAGER, Peter P.; GURZA LAVALLE, Adrián. ACHARYA, Arnab. Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP, 2004. p. 257-322.

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL. *Discusiones sobre planificación*. Ciudad del México: Siglo XXI Editores, 1968. (El mundo del hombre, Economía y demografía).

IVO, Anete B. L. *Metamorfoses da questão democrática: governabilidade e pobreza*. Buenos Aires: CLACSO, 2001. (Coleção Bolsas de Pesquisa CLACSO-Asdi).

JACOBS, Jane. *Morte e vida das grandes cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

JANCSÓ, István (Org.). *Brasil: formação do Estado e da nação*. São Paulo: Hucitec; FAPESP; Ijuí: Ed. Unijuí, 2003. (Estudos Históricos, 50).

KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do Estado*. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. (Justiça e direito).

KEYNES, John M. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os economistas).

KLIKSBERG, Bernardo; TOMASSINI, Luciano (Comp.). *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica; Washington: IDB, 2000.

LAGO, Luciana Corrêa do. Os instrumentos da reforma urbana e o ideal de cidadania: as contradições em curso. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. [s.l.], v. 6, n. 2, p. 27-34. nov. 2004.

LE CORBUSIER. *Planejamento urbano*. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2004. (Debates, 37).

LEFEBVRE, Henri. *A cidade do capital*. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2002. (Humanitas).

LEFEBVRE, Henri. *Le droit à la ville* suivi de *Espace et politique*. Paris: Anthropos, 1972. (Points civilisation, 52).

LEFEBVRE, Henri. *Le manifeste différentialiste*. Paris: Gallimard, 1970. (Collection Idées, 217).

LEFEBVRE, Henri. *Lógica formal/Lógica dialética*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975. (Perspectivas do homem, Série Filosofia, 100).

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Moraes, 1991.

LEFEBVRE, Henri. *The production of space*. 23. ed. Oxford: Blackwell Publishing, 2005.

LEITÃO, Lúcia. Remendo novo em pano velho: breves considerações sobre os limites dos planos diretores. In: FERNADES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Org.). *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte, Del Rey, 2006. p. 319-329.

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIMONAD, Ester; RANDOLPH, Rainer. Cidade e lugar: sua representação e apropriação ideológica. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. [s.l.], v. 3, n. 5, p. 11-24. nov. 2001.

LINDBERG, L. N. et al. *Stress and contradiction in modern capitalism*. Lexington: D. C. Health, 1973.

LINDBLUM, Charles E. The science of “muddling through”. In: CAMPBELL, Scott; FAINSTEIN, Susan (Ed.). *Readings in planning theory*. 3rd. ed. Oxford: Blackwell Publishing, 1998. cap. 13. p. 288-304.

LOEB, Roberto. Aspectos do planejamento territorial urbano no Brasil. In: MINDLIN, Betty. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 2003. p. 139-160.

LOJKINE, Jean. *A revolução informacional*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

LOJKINE, Jean. *O estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

LOPES, Rodrigo. *A cidade intencional: o planejamento estratégico de cidades*. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

LOPES, Rousemara. *Viabilizando a habitação popular através da otimização do espaço urbanizado*. 2008. 76 f. Monografia (Especialização em Planejamento Ambiental e Urbano) – Instituto de Educação Continuada, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2008.

LUBAMBO, Catia; COELHO, Denilson B.; MELO, Marcus André (Org.). *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2005.

MACHIAVELLI, Niccolo. *O príncipe*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

MACIEL JUNIOR, Paulo. *Zoneamento das águas: um instrumento de gestão dos recursos hídricos*. Belo Horizonte: RC Editora Gráfica, 2000.

MACPHERSON, C. B. *Ascenso y caída de la justicia económica y otros ensayos: el papel del estado, las clases y la propiedad en la democracia del siglo XX*. Buenos Aires: Manantial, 1991b.

MACPHERSON, C. B. *La democracia liberal y su época*. Madri: Alianza Editorial, 1991a.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de; ROCHA, Carlos A. Vasconcelos. *O município e a construção da democracia participativa*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006. (Coleções Mandamentos. Cadernos de pesquisas, v.3).

MANNHEIM, Karl. *Libertad y planificación social. Ciudad de Mexico: Fondo de cultura económica, 1942*.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, Vozes, 2001.

MARTÍN-BARBERO, J. *Mediaciones urbanas y nuevos escenarios de comunicación*. Sociedad, n. 5, 1994 *apud* COSTA, Sérgio. *As cores de Ercília: esfera pública, democracia, configurações pós-nacionais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002. (Humanitas).

MARTINS, Angela; OLIVEIRA, Cleiton; BUENO, Maria S. S. (Org.). *Descentralização do Estado e municipalização do ensino: problemas e perspectivas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

MARTINS, M. Fernanda Vieira. *A velha Arte de Governar: um estudo sobre política e elites a partir do Conselho de Estado (1842-1889)*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2007.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. São Paulo, Abril Cultural, 1983. 3 v. (Os economistas).

MARX, Karl. *Para a crítica da economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Os economistas).

MATUS, Carlos. *Política, planejamento & governo*. 3. ed. Brasília: IPEA, 1997. (Série IPEA, 143).

MELO, Marcus André (Org.). *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco; Escola de Governo e Políticas Públicas; Editora Massangana, 1999. (Cursos e conferências, 67).

MERLIN, Meigla Maria Araújo. *O município e o federalismo: a participação na construção da democracia*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

MESQUITA, Erle C. Participação, atores políticos e transformação institucional no Ceará. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 65-84.,

MILANI, Carlos R. S. Participação social e ação pública local na Bahia. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 215-235.

MINDLIN, Betty. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 2003.

MOTA, Aurea. Fissuras na estrutura do mandonismo: transformações recentes e ampliação do escopo democrático na Bahia. AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 45-63.

NABUCO, Joaquim. O abolicionismo. In: SANTIAGO, Silviano (Coord.). *Intérpretes do Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2000. v. 1, p. 19-167.

NEGRI, Antonio. *Movimientos en el imperio: pasajes y paisajes*. Barcelona: Paidós, 2006. (Estado y sociedad).

NOGUEIRA, Octaciano. *Constituições Brasileiras: 1824*. Brasília: Senado Federal e MCT, 2001. (Inclui o Ato Adicional de 1834 e sua lei de interpretação de 1840).

NORTH, Douglas C. *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.

NOVAES, Adauto. *A crise do Estado-nação*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

O'DONNELL, Guillermo A. *Modernization and bureaucratic-authoritarianism: studies in South American politics*. Berkeley: Institute of International Studies University of California, 1973.

OFFE, Claus. Laws of motion of reformist state policies. 1976 (Mimeo.) *apud* CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. 3 ed. Campinas: Papirus, 1990.

OFFE, Claus. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. (Biblioteca Tempo Universitário, 79; Série Estudos Alemães).

OFFE, Claus. The capitalist state and the problem of policy formation. In: LINDBERG, L. N. et al. *Stress and contradiction in modern capitalism*. Lexington: D. C. Heath, 1973 *apud* CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. 3 ed. Campinas: Papirus, 1990.

OFFE, Claus. *Trabalho e sociedade: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da "sociedade do trabalho"*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989. v. 1.

OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista. O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.

PARANÁ. *Lei n. 15.229 de 25 de julho de 2006*. Dispõe sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual, nos termos do art. 141, da Constituição Estadual. Diário Oficial, Curitiba, 26 jul. 2006.

PATEMAN, Carole. *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Controlando la política: ciudadanos y medios de las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas, 2002.

PINTO, Victor Carvalho. *Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

PNUD. *Informe sobre el desarrollo de la democracia en América Latina*. Brasília: s.n., 2004.

POPPER, Karl R. *A sociedade aberta e seus inimigos*. Belo Horizonte: Editora Itatiaia; São Paulo: Editora USP, 1974. 2 v.

POULANTZAS, N. *Estado, poder e socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1981.

PRADO JÚNIOR, Caio. Formação do Brasil contemporâneo: colônia. In: SANTIAGO, Silvano (Coord.). *Intérpretes do Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2000. v. 3, p. 1123-1496.

PRETECEILLE, Edmond. Paradigmas e problemas das políticas urbanas. *Espaço & Debates*, São Paulo, v. 10, n. 29, p. 54-67, 1990.

PRZEWORSKI, Adam. *Accountability* social en América Latina y más allá. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. *Controlando la política: ciudadanos y medios de las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas, 2002.

PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

RANDOLPH, Rainer. Do planejamento colaborativo ao planejamento “subversivo”: reflexões sobre limitações e potencialidades de Planos Diretores no Brasil. *Scripta Nova*, v. XI, n. 245 (17), 20 p., 2007c. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24517.htm>>. Mimeografado.

RANDOLPH, Rainer. From collaborative to “subversive” planning: remarks to overcome conflicts between planners’ expertise and the daily life experiences of evolved population. In: NEW CONCEPTS AND APPROACHES FOR URBAN AND REGIONAL POLICY AND PLANNING? SP2SP PROJECT ESDP-NETWORK, 2007, Leuven. Leuven: Universidade Católica, 2007a. 14 p. Mimeografado.

RANDOLPH, Rainer. O planejamento comunicativo é possível? indagações e reflexões sobre novas formas de articulação entre espaço, Estado e sociedade no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 19., 1995, Caxambu. *Anais ...* Caxambu: ANPOCS, 1995. 26 p. Mimeografado.

RANDOLPH, Rainer. O planejamento comunicativo entre as perspectivas comunitarista e liberal: há uma “terceira via” de integração social? *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 83-108, jan-jul. 1999.

RANDOLPH, Rainer. Potencial e limitação do planejamento participativo: reflexões sobre a superação da “colaboração” pela “subversão”. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 12., 2007, Belém. *Anais ...* Belém: [s.n] , 2007b.

RAWLS, John. *Justiça e democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 2002. (Coleção justiça e direito).

RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002. (Coleção justiça e direito).

RIBEIRO, Ana Clara Torres. *Intervenções urbanas, democracia e oportunidade: dois estudos de caso*. Rio de Janeiro: FASE, 2000. (Síntese).

RIBEIRO, Ana Clara Torres; DE GRAZIA, Grazia. *Experiências de orçamento participativo no Brasil: período de 1997 a 2000*. Petrópolis: Vozes; Fórum Nacional de Participação Popular, 2003.

RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. O Estatuto da cidade e a questão urbana brasileira. In: _____; CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2003. p. 11-26.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2003.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. Plano diretor e gestão democrática da cidade. In: _____. *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2003. p. 103-118.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; SANTOS JUNIOR., Orlando Alves dos. *Associativismo e participação social: tendências da organização popular no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas; IPPUR; FASE, 1996.

RICCI, Rudá. Associativismo paulistano e cultura ambivalente. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP, 2004. cap. 2. p. 59-103.

ROCHA, Carlos A. Vasconcelos. Descentralização e federalismo: pressupostos para a cooperação intermunicipal. In: MAGALHÃES, José Luiz Quadros de; ROCHA, Carlos A.

Vasconcelos. *O município e a construção da democracia participativa*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006. cap. 2. p. 45-60.

RODGERS, Dennis. Unintentional democratisation? The *argentino* and the politics of participatory budgeting in Buenos Aires, 2001-2004. *Crisis States Research Centre Working Papers Series*, London, n. 61, p. 1-32, apr. 2005.

SANDERCOCK, Leoni (Ed.). *Making the invisible visible: a multicultural planning history*. Berkeley: University of California Press, 1998. (California studies in critical human geography, 2).

SANTIAGO, Silvano (Coord.). *Intérpretes do Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2000. 3 v. (Biblioteca luso-brasileira; Série brasileira).

SANTOS Jr., Orlando Alves dos. *Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: REVAN; FASE, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *A globalização e as ciências sociais*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2002a.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A gramática do tempo: para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2006. (Coleção para um novo senso comum, 4).

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002b. (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos; v. 1).

SANTOS, Boaventura de Sousa. *El milenio huérfano: ensayos para una nueva cultura política*. Bogotá: Editorial Trotta; ILSA, 2005. (Colección estructuras y procesos, série ciencias sociales).

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002c. v. 1. (A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência).

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4. ed. São Paulo: Editora USP, 2004. (Coleção Milton Santos, 1).

SASSEN, Saskia. *The global city*. New York, London, Tokyo. Princeton: Princeton University Press, 1991.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. 2 v. (Os economistas).

SOJA, Edward W. *Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SOUZA, Tatiana Ribeiro de. O papel do município no federalismo brasileiro. In: MAGALHÃES, José Luiz Quadros de; ROCHA, Carlos A. Vasconcelos. *O município e a construção da democracia participativa*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2006. cap. 3, p. 61-82.

SPOSATI, Aldaíza; FALCÃO, M. C. *A assistência social brasileira: descentralização e municipalização*. São Paulo: EDUC, 1990.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais (art. 2º). In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da cidades: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 2. ed. São Paulo: SBDP; Malheiros, 2006. p. 44-60.

SUZIGAN, Wilson; GARCIA, Renato; FURTADO, João. Sistemas locais de produção/inação: metodologia para identificação, estudos de caso e sugestões de políticas. In: DINIZ, Clélio Campolina; LEMOS, Mauro B. (Org.). *Economia e território*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005. p. 287-320.

TENDLER, Judith. *Bom governo nos trópicos: uma visão crítica*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 1998.

THE LOCAL Agenda 21 planning guide: an introduction to sustainable development planning. Toronto: International Council for Local Environmental Initiatives; International Development Research Centre, 1996.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Itatiaia; São Paulo: Editora USP, 1977. (Coleção ler e pensar, 1).

TOMASSINI, Luciano. El giro cultural de nuestro tiempo. In: KLIKSBURG, Bernardo; TOMASSINI, Luciano (Comps.). *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica; Washington: IDB, 2000. p. 59-100.

VAINER, Carlos. Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao “Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro”. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Erminia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000b. p. 105-119.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Erminia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000a. p. 75-103.

VELTZ, Pierre. *Mondialisation, villes et territoires: l'économie d'archipel*. Paris: Presses Universitaires de France, Quadrige, 2005.

VENÂNCIO, Renato P.; ARAÚJO, Maria Marta. *São João Del-Rey, uma cidade no Império*. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Cultura de Minas Gerais, Arquivo Público Mineiro, 2007. (Tesouros do Arquivo).

VIANA, Oliveira. Populações meridionais: populações rurais do centro-sul. In: SANTIAGO, Silviano (Coord.). *Intérpretes do Brasil*. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2000. v. 1, p. 919-1188.

VILHENA, Renata et al. *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli R. (Org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: FUPAM/Editora USP, 1999. p. 169-244.

VOIGT-MORITZ, Hans-Christian. *Participação e o exemplo de Dakar: temas para discussão*. Recife: GTZ, 1993.

WHITAKER FERREIRA, Francisco. *Planejamento sim e não: um modo de agir num mundo em permanente mudança*. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

ZIMMERMANN, Augusto. *Teoria geral do federalismo democrático*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Dados relativos à participação social no processo de elaboração dos planos diretores.

APÊNDICE B – Notas metodológicas referentes ao Gráfico 5.1.

APÊNDICE A – Dados relativos à participação social no processo de elaboração dos planos diretores.

Tabela A.1 - Participação social no processo de elaboração do Plano Diretor de Luziânia/GO - 2003

Atividades Participativas	Total de participantes	Número de eventos	Média de participantes	Percentual da população	Pode público			Sociedade civil							
					Total	Municipal	Outros	Total	cidadãos isolados	sociedade civil organizada e outros					
										movimentos sociais e associações comunitárias	ONG	entidades empresariais e empresas	sindicatos e entidades profissionais	conselhos municipais	outros
TOTAL	371	12	30,9	0,26	142	105	37	229	46	71	30	37	8	3	34
1ª. Audiência Pública - Plano de Trabalho	81	1	81,0	0,06	49	42	7	32	3	9	0	7	3	3	7
2ª. Audiência Pública - Diagnóstico Situacional OPP - Leitura Comunitária (sede municipal)	156	4	39,0	0,11	61	42	19	95	27	22	17	16	3	0	10
OPP - Leitura Comunitária (distritos e zona rural) ¹	28	3	9,3	0,02	1	0	1	27	2	7	8	6	1	0	3
3ª. Audiência Pública - Propostas e diretrizes	45	2	22,5	0,03	3	2	1	42	12	18	1	3	0	0	8
4ª. Audiência Pública – Política Urbana	28	1	28,0	0,02	10	5	5	18	0	10	3	1	1	0	3
	33	1	33,0	0,02	18	14	4	15	2	5	1	4	0	0	3

Fonte: PRO-CITTÁ. Tabulação e formatação próprias.

Nota: (1) Foram realizadas 3 OPP envolvendo as comunidades rurais de Luziânia, mas apenas as listas de presença de duas delas estavam disponíveis.

Tabela A.2 - Participação social no processo de elaboração do Plano Diretor de Itabirito/MG - 2005

Atividades Participativas	Total de participantes	Número de eventos	Média de participantes	Percentual da população	Pode público			Sociedade civil							
					Total	Municipal	Outros	Total	cidadãos isolados	sociedade civil organizada e outros					
										movimentos sociais e associações comunitárias	ONG	entidades e empresas	empresas e sindicatos e entidades profissionais	conselhos municipais	outros
TOTAL	401	11	36,5	1,06	162	156	6	239	109	59	36	22	0	12	1
1ª. Audiência Pública - Plano de Trabalho	47	1	47,0	0,12	23	22	1	24	6	10	4	2	0	1	1
OPP - Leitura Comunitária (sede municipal)	118	3	39,3	0,31	52	50	2	66	20	18	15	9	0	4	0
OPP - Leitura Comunitária (distritos e zona rural)	45	2	22,5	0,12	3	3	0	42	27	14	1	0	0	0	0
Ciclo de Seminários - Leitura da Realidade	135	3	45,0	0,36	47	44	3	88	44	14	14	10	0	6	0
OPP - Política Urbana	32	1	32,0	0,08	18	18	0	14	8	2	2	1	0	1	0
OPP - Diretrizes de Desenvolvimento	24	1	24,0	0,06	19	19	0	5	4	1	0	0	0	0	0

Fonte: PRÓ-CITTÁ. Tabulação e formatação próprias.

Tabela A.3 - Participação social no processo de elaboração do Plano Diretor de Cidade Ocidental/GO - 2006

Atividades Participativas ¹	Total de participantes	Número de eventos	Média de participantes	Percentual da população	Pode público			Sociedade civil							
					Total	Municipal	Outros	Total	cidadãos isolados	movimentos sociais e associações comunitárias	ONG	entidades e empresas	empresas e entidades sindicais e profissionais	conselhos municipais	outros
TOTAL	204	6	34,0	0,51	168	154	14	36	19	4	1	4	0	3	5
Reunião Técnica - Plano de Trabalho	16	1	16,0	0,04	16	13	3	0	0	0	0	0	0	0	0
OPP - Leitura Comunitária da Realidade Municipal	17	3	5,7	0,04	17	16	1	0	0	0	0	0	0	0	0
2ª. Audiência Pública - Leitura da Realidade	152	1	152,0	0,38	119	111	8	33	19	4	1	1	0	3	5
OPP - Propostas, Diretrizes e Política Urbana	19	1	19,0	0,05	16	14	2	3	0	0	0	3	0	0	0

Fonte: PRÓ-CITTÁ. Tabulação e formatação próprias.

Nota: (1) Não estão incluídos os dados relativos às Audiências Públicas finais do Plano Diretor.

Tabela A.4 - Participação social no processo de elaboração do Plano Diretor de Novo Gama/GO - 2006

Atividades Participativas ¹	Total de participantes	Número de eventos	Média de participantes	Percentual da população	Pode público			Sociedade civil							
					Total	Municipal	Outros	Total	cidadãos isolados	movimentos sociais e associações comunitárias	ONG	entidades e empresas	empresas e sindicatos e entidades profissionais	conselhos municipais	outros
TOTAL	162	4	40,5	0,22	141	125	16	21	1	7	0	6	0	6	1
Reunião Técnica - Plano de Trabalho	25	1	25,0	0,03	20	17	3	5	0	2	0	0	0	3	0
OPP - Leitura Comunitária da Realidade Municipal	20	1	20,0	0,03	20	18	2	0	0	0	0	0	0	0	0
2ª. Audiência Pública - Leitura da Realidade	104	1	104,0	0,14	89	80	9	15	1	4	0	6	0	3	1
OPP - Propostas, Diretrizes e Política Urbana	13	1	13,0	0,02	12	10	2	1	0	1	0	0	0	0	0

Fonte: PRÓ-CITTÁ. Tabulação e formatação próprias.

Nota: (1) Não estão incluídos os dados relativos a duas OPP e às Audiências Públicas finais do Plano Diretor.

Tabela A.5 - Participação social no processo de elaboração do Plano Diretor de Santo Antônio do Descoberto/GO - 2006

Atividades Participativas ¹	Total de participantes	Número de eventos	Média de participantes	Percentual da população	Pode público			Sociedade civil							
					Total	Municipal	Outros	Total	cidadãos isolados	movimentos sociais e associações comunitárias	ONG	entidades empresariais e empresas	sindicatos e entidades profissionais	conselhos municipais	outros
TOTAL	174	4	43,5	0,34	85	68	17	89	42	27	3	7	2	1	7
Reunião Técnica - Plano de Trabalho	30	1	30,0	0,06	24	22	2	6	2	4	0	0	0	0	0
OPP - Leitura Comunitária da Realidade Municipal	29	1	29,0	0,06	17	14	3	12	7	4	0	0	0	1	0
2ª. Audiência Pública - Leitura da Realidade	90	1	90,0	0,17	29	20	9	61	30	15	3	6	2	0	5
OPP - Propostas, Diretrizes e Política Urbana	25	1	25,0	0,05	15	12	3	10	3	4	0	1	0	0	2

Fonte: PRÓ-CITTÁ. Tabulação e formatação próprias.

Nota: (1) Não estão incluídos os dados relativos a duas OPP e às Audiências Públicas finais do Plano Diretor.

Tabela A.6 - Participação social no processo de elaboração do Plano Diretor de Valparaíso de Goiás/GO - 2006

Atividades Participativas ¹	Total de participantes	Número de eventos	Média de participantes	Percentual da população	Pode público			Sociedade civil							
					Total	Municipal	Outros	Total	cidadãos isolados	movimentos sociais e associações comunitárias	ONG	entidades e empresas	empresas e entidades sindicais e profissionais	conselhos municipais	outros
TOTAL	188	6	31,3	0,20	147	130	17	41	12	11	5	6	0	2	5
Reunião Técnica - Plano de Trabalho	20	1	20,0	0,02	19	16	3	1	0	0	0	0	0	1	0
OPP - Leitura Comunitária da Realidade Municipal	34	3	11,3	0,04	34	26	8	0	0	0	0	0	0	0	0
2ª. Audiência Pública - Leitura da Realidade	120	1	120,0	0,13	80	75	5	40	12	11	5	6	0	1	5
OPP - Propostas, Diretrizes e Política Urbana	14	1	14,0	0,01	14	13	1	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: PRÓ-CITTÁ. Tabulação e formatação próprias.

Nota: (1) Não estão incluídos os dados relativos às Audiências Públicas finais do Plano Diretor.

Tabela A.7 - Participação social no processo de elaboração do Plano Diretor de Barracão/PR - 2006/2007

Atividades Participativas	Total de participantes	Número de eventos	Média de participantes	Percentual da população	Pode público			Sociedade civil							
					Total	Municipal	Outros	Total	cidadãos isolados	sociedade civil organizada e outros					
										movimentos sociais e associações comunitárias	ONG	entidades e empresas	empresas e entidades profissionais	sindicatos e entidades profissionais	conselhos municipais
TOTAL	379	13	29,2	4,09	219	202	17	160	79	28	0	31	2	14	6
1ª. Audiência Pública - Plano de Trabalho	49	1	49,0	0,53	29	26	3	20	3	5	0	5	0	5	2
OPP - Leitura Comunitária (sede municipal)	102	3	34,0	1,10	85	83	2	17	1	0	0	9	1	6	0
OPP - Leitura Comunitária (distritos e zona rural)	86	4	21,5	0,93	15	15	0	71	52	17	0	0	0	2	0
2ª. Audiência Pública - Leitura da Realidade	53	2	26,5	0,57	36	32	4	17	4	3	0	8	1	0	1
OPP - Diretrizes de Desenvolvimento	31	1	31,0	0,33	19	17	2	12	8	1	0	2	0	1	0
3ª. Audiência Pública – Propostas e diretrizes	40	1	40,0	0,43	22	18	4	18	11	2	0	4	0	0	1
Audiência Pública Final	18	1	18,0	0,19	13	11	2	5	0	0	0	3	0	0	2

Fonte: PRÓ-CITTA. Tabulação e formatação próprias.

Tabela A.8 - Participação social no processo de elaboração do Plano Diretor de Dionísio Cerqueira/SC - 2006/2007

Atividades Participativas	Total de participantes	Número de eventos	Média de participantes	Percentual da população	Pode público			Sociedade civil							
					Total	Municipal	Outros	Total	cidadãos isolados	sociedade civil organizada e outros					
										movimentos sociais e associações comunitárias	ONG	entidades e empresas	empresas e entidades profissionais	sindicatos e entidades profissionais	conselhos municipais
TOTAL	293	13	22,5	2,06	213	196	17	80	20	20	0	26	2	8	4
1ª. Audiência Pública - Plano de Trabalho	9	1	9,0	0,06	8	4	4	1	0	0	0	1	0	0	0
OPP - Leitura Comunitária (sede municipal)	102	3	34,0	0,72	85	83	2	17	1	0	0	9	1	6	0
OPP - Leitura Comunitária (distritos e zona rural)	59	4	14,8	0,41	26	26	0	33	14	17	0	0	0	2	0
2ª. Audiência Pública - Leitura da Realidade	64	2	32,0	0,45	50	44	6	14	2	3	0	6	1	0	2
OPP - Diretrizes de Desenvolvimento	22	1	22,0	0,15	17	15	2	5	1	0	0	4	0	0	0
3ª. Audiência Pública - Propostas e diretrizes	19	1	19,0	0,13	14	13	1	5	2	0	0	3	0	0	0
Audiência Pública Final	18	1	18,0	0,13	13	11	2	5	0	0	0	3	0	0	2

Fonte: PRÓ-CITTA. Tabulação e formatação próprias.

APÊNDICE B – Notas metodológicas referentes ao Gráfico 5.1.

O Gráfico 5.1 ilustra as configurações político-sociais dos municípios cujas experiências foram apresentadas neste trabalho. A posição dos municípios no gráfico é relacional, no sentido de que se refere à situação do município em questão em face dos demais. Em outras palavras, o gráfico não pretende traduzir o que seria um modelo quantitativo daquelas configurações.

Ainda assim, o comportamento de algumas variáveis subsidiaram a elaboração do gráfico. As informações constantes nos quadros 4.2 a 4.7 e nas TAB 5.1 a 5.3 e A.1 a A.8 foram utilizadas para sintetizar variáveis político-institucionais e variáveis relativas à organização social e à cultura política local.

As TAB B.1 e B.2, a seguir, trazem o que seria a construção de indicadores político-institucionais e participativo-organizacionais e que foram utilizadas para orientar a construção do Gráfico 5.1.

Para cada uma das variáveis elencadas, situou-se o desempenho do município em termos comparativos, atribuindo valores que variaram de -1 a $+1$, sendo o valor negativo referente ao caso extremo da inexistência ou performance nula do município em relação à variável em questão e o valor positivo representando o caso extremo de desempenho máximo.

As variáveis receberam o mesmo peso e o indicador reflete simplesmente a média aritmética simples dos valores que foram atribuídos ao município para o conjunto das variáveis listadas. Ainda que algumas variáveis tenham se mostrado mais importantes do que outras – o que implicaria na utilização de pesos diferentes –, optou-se por utilizar um peso único em decorrência das limitadas pretensões metodológicas desse exercício que poderá, posteriormente, vir a ser desenvolvido com maior rigor.

Tabela B.1 - Indicador das variáveis político-institucionais

Variáveis	INDICADOR	organização da prefeitura	ações de reforma administrativa	participação do prefeito	participação da equipe local	quantidade de participantes na elaboração dos PD	tramitação dos projetos de lei	grau de autonomia da participação
Tamandaré (TA)	-0,23	0	0	0,3	-0,3	-0,1	-0,5	-1
Sirinhaém (SI)	-0,51	-0,5	-0,7	-0,9	-0,6	-0,6	0,7	-1
Rio Formoso (RF)	0,20	0,2	0	0,8	0,3	0,3	0,8	-1
Luziânia (LU)	-0,14	0,2	-0,4	-0,8	0,3	0,3	-0,8	0,2
Itabirito (IT)	0,80	0,7	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	1
Cidade Ocidental (CO)	-0,17	0,2	0,2	0,2	0,2	0	-1	-1
Novo Gama (NG)	0,34	0,5	0,3	0,6	0,6	0,6	0,8	-1
Valparaíso de Goiás (VG)	-0,10	-0,1	-0,3	0	0,2	0,1	0,4	-1
Santo Antônio do Descoberto (SD)	-0,54	-0,2	-0,5	-0,4	-0,5	-0,2	-1	-1
Barracão (BA)	0,01	0	0,1	0,8	0,1	0,1	0	-1
Dionísio Cerqueira (DC)	-0,40	-0,4	-0,4	-0,3	-0,4	-0,3	0	-1

Elaboração própria.

Tabela B.2 - Indicador das variáveis de participação e organização social

Variáveis	INDICADOR	organização social	participação	quantidade de participantes na elaboração dos PD	diversidade dos atores sociais	participação de atores não-governamentais	apresentação de propostas gerais	apresentação de propostas "espaciais"	grau de autonomia da participação
Municípios									
Tamandaré (TA)	0,54	0,4	0,4	0,6	0,2	0,6	0,8	0,8	0,5
Sirinhaém (SI)	-0,64	-0,7	-0,7	0	-0,5	-0,8	-0,9	-0,5	-1
Rio Formoso (RF)	0,43	0,3	0,3	0,6	0,1	0,5	0,8	0,3	0,5
Luziânia (LU)	0,45	0,2	0,3	0,1	0,5	0,6	0,8	0,6	0,5
Itabirito (IT)	0,41	0,2	0,3	0,4	0,5	0,6	0,8	0,5	0
Cidade Ocidental (CO)	-0,61	-0,5	-0,6	-0,1	-0,7	-0,6	-0,8	-0,6	-1
Novo Gama (NG)	0,00	0,1	0	0,4	-0,7	-0,5	0,8	-0,1	0
Valparaíso de Goiás (VG)	-0,01	0,1	0	0,4	-0,5	-0,6	0	0	0,5
Santo Antônio do Descoberto (SD)	0,28	0,2	0,3	0,4	-0,3	0	0,8	0,3	0,5
Barracão (BA)	0,29	0,1	0,2	0,3	0,4	0	0,8	0	0,5
Dionísio Cerqueira (DC)	-0,44	-0,4	-0,4	-0,3	-0,3	-0,8	0	-0,3	-1

Elaboração própria.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)