

## Gestão democrática e participativa: um caminho para cidades socialmente justas?

João Sette Whitaker Ferreira \*

A definitiva ascensão do Partido dos Trabalhadores (e de outros partidos de esquerda) ao Poder Executivo, fenômeno que já vem ocorrendo há alguns anos em muitos municípios, e que se completou em 2003 com a vitória de Lula nas eleições presidenciais, trouxe à tona a esperança de que as nossas metrópoles iriam, enfim, beneficiar-se de gestões democráticas e efetivamente participativas, capazes de corrigir os dramáticos níveis de desigualdade, exclusão e segregação espacial que as caracterizam.

Entretanto, mais de uma década depois das primeiras vitórias em Porto Alegre, Fortaleza e São Paulo, é triste constatar que se por um lado houve com certeza muitos progressos, especialmente nos municípios que como Porto Alegre mantiveram uma gestão continuada, por outro lado os níveis de pobreza e de exclusão sócio-espacial, que se revertem em um cenário cada vez mais visível de fratura social e de violência urbana, ainda são lamentavelmente altos e incompatíveis com uma economia do porte da brasileira.

De maneira geral, o direito à cidade socialmente justa ainda é uma reivindicação premente: as grandes metrópoles brasileiras têm em média cerca de 20% de sua população morando em favelas (chegando a 40% em Recife), e cerca de 50% excluída do chamado mercado formal. O índices de população favelada não diminuíram, mas ao contrário continuaram crescendo, assim como as periferias pobres das grandes cidades. Em quase todas elas, as áreas de proteção ambiental estão tomadas por ocupações com alta densidade habitacional, como ocorre em São Paulo, onde cerca de 1,2 milhão de pessoas moram em torno das represas Billings e Guarapiranga, em plena área de proteção aos mananciais. A porcentagem de domicílios sem saneamento ainda é altíssima, e o transporte público exige

dos trabalhadores mais pobres horas e horas de paciência. Os centros urbanos brasileiros, com seus espaços públicos invariavelmente ocupados pelo comércio informal, estão se esvaziando, e sobram imóveis desocupados, que não cumprem a função social da propriedade urbana<sup>1</sup> – embora seja esta uma exigência constitucional – enquanto milhares de sem-teto constituem uma demanda por habitação que não consegue ser atendida nem pelo Estado e muito menos pelo mercado imobiliário. Enchentes e desmoronamentos são ainda comuns, e a irregularidade fundiária na cidade informal parece ser insolúvel. Em suma, pode-se dizer que, neste início de século, as nossas cidades apresentam um quadro social dramático e absolutamente inaceitável.

A pergunta que vem portanto à mente é se de alguma forma as experiências de gestão mais democrática e participativa implementadas na última década e meia não deveriam ter gerado novas formas de planejamento urbano mais capazes de pelo menos começar, nessas cidades, a reverter esse quadro de intensa exclusão social. Processos de gestão muito propalados, como por exemplo os Orçamentos Participativos, ou a existência de novas leis, como o Estatuto da Cidade, não deveriam ter surtido um efeito suficiente para que os índices gerais da situação urbana brasileira começassem a mostrar uma inflexão positiva? Para que a sensação de insegurança urbana tivesse diminuído? Para que a legião de sem-tetos se reduzisse, baixando o déficit de cerca de 5 milhões de moradias? A resposta é sim e não.

"Sim" porque indubitavelmente as experiências localizadas de gestões de esquerda mais duradouras, como em Porto Alegre ou Belém, estão produzindo uma melhoria da qualidade de vida urbana e dos índices de exclusão, e uma intensificação dos processos participativos

---

<sup>1</sup> Imóveis situados em áreas centrais se beneficiam de infra-estrutura urbana (esgoto, água, luz, asfalto, etc.) custeada pelo poder público e, portanto, por toda a sociedade. Mantê-los vazios representa um alto custo social. Exercer a função social da propriedade não é nada além de dar-lhes uso. Entretanto, o descompasso entre os proprietários, que mantêm um mercado sobrevalorizado irreal (os edifícios ficam desocupados por anos, sem ter quem queira comprá-los ou alugá-los), e a demanda dos usuários dos centros, das faixas de renda mais pobres que não têm como acessar à oferta, gera essa situação inaceitável. A sua solução deveria passar pela criação de significativas políticas de financiamento habitacional para a população com renda inferior a 3 SM, associada à políticas de locação social por parte do Estado para atender a essa população, e à uma dinamização do mercado imobiliário e da indústria da construção civil para baixar os custos de reconversão de edifícios antigos em habitações e suprir a demanda da classe média (acima de 3 SM) por habitações no centro, desonerando o Estado dessa função.

de gestão da cidade, visíveis à olho nu. E "não" porque os obstáculos que ainda existem são gigantescos, e todos os esforços feitos remam isoladamente contra uma violenta maré contrária. Muitos elementos contribuem para tornar essa constatação negativa extremamente complexa em suas causas. É sobre eles, e sobre as alternativas de planejamento urbano que se colocam, que tentaremos refletir brevemente neste artigo.

O primeiro elemento a ser considerado é que o drama urbano brasileiro não data de ontem, mas tem suas origens nos 500 anos de formação de uma sociedade bipartida, e por isso não há de ser resolvido senão em um período de tempo bastante longo. Como já apontou a urbanista Ermínia Maricato<sup>2</sup>, as cidades refletem e reproduzem as dinâmicas sociais historicamente desiguais que pautaram a (não) formação<sup>3</sup> da nação brasileira. São a expressão da hegemonia capitalista de uma sociedade de elite. E, nesse contexto, o Estado, historicamente associado aos interesses das nossas classes dominantes, não só nada fez para reverter essa situação como ajudou a consolidá-la. Vale lembrar que o período mais intenso da nossa industrialização, a partir da década de 50, foi gerado graças a aliança entre as burguesias "modernas" nacionais – interessados em diversificar a economia agrário-exportadora – e os interesses de expansão da economia-mundo capitalista no pós-guerra. A transferência para o Brasil de um parque industrial já montado – e geralmente obsoleto em seu país de origem – só seria interessante para as empresas multinacionais se elas pudessem exercer aqui a exploração de mão-de-obra que o *Welfare State* limitava nas nações industrializadas. Por isso, a não-provisão por parte do Estado de uma infra-estrutura habitacional e urbana compatível com o acelerado crescimento das metrópoles, provocado pela massa de imigrantes atraídos pela industrialização, está diretamente ligada à manutenção de baixos níveis de assalariamento e de um significativo exército industrial de reserva, barateando os custos da mão-de-obra. Por isso, assim como alguns pensadores da formação econômica brasileira se referem à uma "industrialização com baixos salários", é possível falar de uma "urbanização com baixos salários" (Maricato, 2000), que gerou cidades estruturalmente desiguais com periferias superpopulosas e pobres, quase totalmente

---

<sup>2</sup> Coordenadora afastada do LabHab/FAUUSP e atualmente Secretária-Executiva do Ministério das Cidades. Muitas das idéias aqui pontuadas, resultantes das reflexões feitas no âmbito das pesquisas do LabHab, foram apresentadas no livro "Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana", de sua autoria (Ed. Vozes, 2001).

<sup>3</sup> Ver a esse respeito Sampaio Jr., Plínio de Arruda; "Entre a nação e a barbárie: os dilemas do capitalismo dependente" (ed. Vozes, 1999).

desprovidas da presença do Estado (exceto, evidentemente, do poder de polícia, cuja função de resguardo da segurança pública se confunde, como já lembrou Hélio Luz<sup>4</sup>, com a de manutenção da população pobre nos guetos em que as periferias e as favelas se transformaram).

O exemplo de São Miguel Paulista, na periferia de São Paulo, é exemplar. A região duplicou quase instantaneamente sua população – sem receber qualquer investimento público de urbanização – quando dois empresários de destaque na década de 30, cujos descendentes ainda hoje lideram o empresariado nacional, resolveram trazer desmontada dos EUA uma indústria completa de *Rayon*, uma fibra sintética moderníssima no Brasil porém já obsoleta em seu país de origem. Enquanto a *joint-venture* permitiu aos americanos um inesperado novo ciclo de vida para uma planta industrial já obsoleta, ela também contribuiu para a rápida e "moderna" industrialização do país, implantando em São Miguel a *Nitroquímica*, fábrica constantemente visada pelas más condições de saúde de seus trabalhadores, e que só recentemente foi desativada. É dessa época que remonta, o que não é uma coincidência, a formação de favelas como a do Jd. Pantanal, hoje espalhadas na região.

Assim, fica claro que a dramática situação das nossas cidades está estruturalmente ligada à desigualdade estrutural da nossa economia. Quando, na década de 90, é implantado no Brasil o modelo neoliberal hegemônico por sobre essa matriz social arcaica que sequer havia superado as relações de desigualdade e dominação herdadas do Brasil colonial, a exclusão sócio-espacial nas cidades só fez acentuar-se. Evidentemente, por mais que governos democráticos e populares começassem a tomar a frente de algumas administrações municipais, sua ação não poderia ser muito efetiva na melhoria das condições urbanas uma vez que a política macro-econômica da era FHC, pautada pelos preceitos neoliberais do Consenso de Washington, ao promover a abertura do mercado, a desregulação econômica e o desmonte do Estado só exacerbava a concentração de renda, a desindustrialização, o desemprego e a recessão. Ou seja, fica evidente o mais efetivo

---

<sup>4</sup> Ver entrevista com Hélio Luz no documentário "Notícias de uma guerra particular", de João Moreira Salles e Kátia Lung (1999): "Com o objetivo de proteger o Estado, ela [a polícia] é feita para manter sob controle uma massa de dois milhões de excluídos que ganham R\$ 112 mensais."

obstáculo para o sucesso de qualquer política urbanística no Brasil: por mais que se criem mecanismos participativos de gestão, por mais que se implementem melhorias habitacionais e urbanas, um verdadeiro avanço só ocorrerá no dia em que a população puder ter emprego e renda. Fora isso, todo o resto é paliativo. Como bem colocou Caco Barcellos<sup>5</sup>, nenhuma política pode ser eficaz (falando, no caso, da violência no Rio de Janeiro), se não se começar por um salário digno.

Além disso, as gestões de esquerda se defrontavam – e ainda se defrontam – com outra enorme dificuldade: a tradição, em especial no campo do planejamento urbano, de procedimentos centralizadores, autoritários e ineficazes de um urbanismo funcionalista e burocrático que havia se consolidado durante os anos da ditadura militar. A herança do planejamento modernista inspirado em modelos importados totalmente descolados da nossa realidade, fortemente enraizado nas escolas de arquitetura e urbanismo, e a consolidação de um aparato estatal construído no intuito de **fortalecer** a hegemonia das elites nas cidades e não de democratizar e universalizar as políticas públicas, geraram máquinas governamentais extremamente fragmentadas, compartimentadas pelas disputas internas de poder, abaladas pela corrupção e o clientelismo, distantes da população e de suas reivindicações, e praticamente ineficazes para promover alguma transformação social mais significativa nas cidades. Some-se a isso o fato de que a pouca maturidade do eleitorado brasileiro, ainda impactado por 20 anos de falta de democracia, levou em alguns casos à recondução ao poder, após curtas gestões da esquerda, de políticos identificados com os setores mais atrasados, arcaicos e clientelistas de nossas elites, e que em pouco tempo desmantelavam todo e qualquer avanço conseguido pela gestão anterior nos procedimentos burocrático-administrativos e na democratização da gestão pública. Foi o que aconteceu por exemplo em São Paulo, quando as significativas melhorias aportadas pela gestão petista de Luiza Erundina na área da habitação, dos transportes, da educação e da saúde foram violentamente interrompidas e desmontadas pelos oito anos da gestão Maluf-Pitta.

A ineficácia do planejamento urbano funcionalista se evidencia em inúmeras cidades, pela produção de "Planos Diretores" genéricos, tecnicistas e centralizadores, feitos em gabinetes

---

<sup>5</sup> Entrevista à *Caros Amigos*, n°76, julho de 2003.

bem longe da realidade urbana, voltados mais para a retórica eleitoral do que para serem efetivamente aplicados, e que quase sempre acabaram mofando em alguma gaveta das prefeituras<sup>6</sup>. Ermínia Maricato já elencou, em outras ocasiões, os principais problemas dessa metodologia tradicional de planejamento urbano: o descasamento entre o conteúdo regulatório e jurídico dos planos urbanísticos mais tradicionais e a realidade da gestão operacional das dinâmicas urbanas; a inversão de prioridades na alocação dos investimentos públicos, geralmente definidos segundo os interesses dos setores privados, o descontrole sobre os processos de fiscalização do aparato regulatório criado pelo próprio plano, dando margem à corrupção generalizada; a absoluta incapacidade dos planos em atingir a cidade informal; e um jargão tecnocrático e arrogante que intensifica o distanciamento do planejador da população, em especial da de baixa renda.

Face à crítica realidade urbana brasileira, não há dúvidas que os Planos Diretores tradicionais pareciam (e parecem), com seu amontoado de generalidades tecnicistas, incapazes de atingir os reais problemas que assolam nossas cidades, em essência questões muito mais básicas do que se poderia imaginar. Senão uma solução, mas ao menos uma forte inflexão nesse quadro urbano crítico seria possível se os planos urbanísticos se debruçassem prioritariamente tão somente sobre **quatro questões fundamentais: habitação** para todos, **transporte público** de qualidade, **saneamento** ambiental, e melhoria da **qualidade urbana**, em especial na cidade informal. Todo o resto, como diretrizes genéricas que aparecem nos planos diretores que ainda vêm sendo produzidos, e que vão desde propostas de ciclovias a novos métodos cada vez mais complexos – e inaplicáveis – de regulação urbanística para a cidade formal, todo o resto é secundário face à urgência dessas quatro questões principais. Um plano diretor deveria, portanto, apenas priorizar radicalmente políticas públicas nesse sentido, e nada mais. Não é à toa, portanto, que o Ministério das Cidades estruturou suas secretarias nacionais justamente em torno dessas quatro questões.

---

<sup>6</sup> Ver a respeito texto de autoria do urbanista Flávio Villaça, "Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil", in Deák e Schiffer (orgs.); "O processo de Urbanização no Brasil", São Paulo: Fupam/Edusp, 1999.

É importante notar que a criação, pela primeira vez na história do país, de um Ministério das Cidades – que traz esperanças promissoras de transformações na forma de se tratar a questão urbana no Brasil – foi resultado de uma longa luta encampada não só pelo PT mas por amplos setores da sociedade civil. Uma luta que se iniciou ainda na década de 70, desde quando a população excluída das cidades passou a organizar-se politicamente de forma mais sistematizada. Os movimentos populares de moradia, conjuntamente com entidades profissionais, ONGs e setores da universidade, consolidaram a mobilização pela reforma urbana, que teve papel fundamental para a inserção de instrumentos urbanísticos mais democráticos na Constituição de 1988. Treze anos depois, a manutenção de uma contínua pressão pela regulamentação desses instrumentos culminou com a aprovação pelo Congresso Nacional do *Estatuto da Cidade*, que introduz ou consolida ferramentas técnico-jurídicas capazes de dar ao Estado maior poder no controle da especulação imobiliária e na implementação de políticas urbanas com fins sociais, como por exemplo o IPTU Progressivo e as Zonas Especiais de Interesse Social<sup>7</sup>.

Entretanto, se por um lado a mobilização pela participação popular na gestão das cidades e a defesa de uma maior presença do Estado na regulação das dinâmicas urbanas ganharam força como alternativas capazes de contrapor-se à inutilidade do planejamento urbano tradicional, por outro lado a avassaladora ideologia da globalização neoliberal trouxe consigo teorias urbanas "irmãs" tão ou mais nefastas do que ela. Se a "globalização econômica" pretendeu fazer-nos acreditar, com incondicional apoio midiático, que a abertura do mercado e a desregulação econômica seriam o único, o melhor e o mais rápido caminho para nossa entrada no Primeiro Mundo, as teorias urbanas equivalentes, como a do "Planejamento Estratégico", do "Marketing de Cidades", ou das "Cidades-Globais", pretendem por sua vez que a única saída para as cidades sobreviverem no "novo" contexto globalizado é a da competição entre elas, em uma disputa pela atração dos cobiçados capitais internacionais. Desta forma, além de ter que enfrentar os arcaicos mecanismos do

---

<sup>7</sup> O IPTU Progressivo no tempo permite a determinação de uso ou edificação compulsórios em terrenos vazios que não cumpram a sua função social, seguido – caso seu uso não ocorra – pelo aumento progressivo do IPTU e a desapropriação do terreno com títulos da dívida pública. As ZEIS permitem a definição de áreas específicas sujeitas à legislação especial visando a urbanização de favelas ou a provisão de habitação de interesse social. Em algumas cidades, como vem ocorrendo em São Paulo, as ZEIS serão gerenciadas por Conselhos de ZEIS com participação popular, um significativo avanço na gestão aproximada dos problemas urbanos mais prementes.

planejamento funcionalista, com todos os obstáculos comentados acima, os defensores da reforma urbana passaram a ter de encarar a hegemonia do pensamento urbano neoliberal, que se difundiu de tal forma que até algumas administrações de esquerda caíram na crença de que o "novo" caminho para as cidades seria o da competitividade urbana.

As teorias urbanas neoliberais têm como principal inconveniente o fato de canalizarem significativos fundos públicos, que poderiam ser destinados à políticas mais prementes de saneamento, habitação e transporte nos bairros pobres da periferia, na construção de "centralidades terciárias" supostamente capazes de inserir as cidades no circuitos dos fluxos globais do capital financeiro e de alavancar, por um misterioso "efeito sinérgico", um processo de crescimento econômico que se estendesse além da centralidade em questão, beneficiando a cidade toda. Assim, sob a justificativa de que é "importante" para a cidade tornar-se uma "cidade-global", coalizões são firmadas entre as elites fundiárias e imobiliárias e o Estado, para garantir a destinação dos fundos públicos em vistosas e supérfluas obras nos "distritos de negócios". Assim como em São Paulo surge o badalado centro de negócios da região da avenida Berrini, em todas as grandes cidades brasileiras alguns centros escolhidos pelas elites passam a receber significativos investimentos estatais. Os empresários imobiliários, inclusive, criam uma acirrada competição entre si para assegurar-se o privilégio de ter sua "frente" de ação escolhida como "a" centralidade terciária global. Em São Paulo, apesar dos esforços dos empresários interessados em "ressuscitar" a região central<sup>8</sup>, é a região da Berrini e da Marginal Pinheiros que vem ganhando indubitavelmente essa batalha<sup>9</sup>. Em pesquisa recente<sup>10</sup>, verificamos que em apenas 3 anos de governo, na passagem das gestões Maluf para Pitta, foram investidos, em um pequeno quadrilátero de cerca de 60 km<sup>2</sup>, um total de 4 bilhões de reais de dinheiro

---

<sup>8</sup> Que, diga-se de passagem, não precisa ser "ressuscitada", nem "recuperada", nem "requalificada", na nomenclatura típica do mercado imobiliário, pois vem sendo intensamente usada, como nunca aliás havia sido na época em que o centro era ocupado pelas elites. Agora que o "centro" se tornou verdadeiramente o centro de toda a cidade, pois como explica Villaça, passou a ser usado pelo povo, as classes dominantes fogem dele para criar "seu" novo centro na Faria Lima (SP) ou na Barra (RJ). Entretanto, alguns empresários, preocupados com o que chamam de "degradação" das áreas centrais, esforçam-se para atrair investimentos públicos que as coloquem novamente no circuito *fashion* da cidade globalizada.

<sup>9</sup> É interessante observar que, apesar de toda a propaganda, essa região identificada como do setor "terciário avançado" abriga apenas 3,5 do total de empresas do setor atuantes na cidade, e apenas 0,50 do total de empresas de todas as áreas. Ver a respeito Ferreira, João S. W., "São Paulo: o mito da cidade-global", Tese de Doutorado, FAUUSP, 2003.

<sup>10</sup> Ver Ferreira, idem.

público, em operações destinadas à promover a valorização fundiária da região<sup>11</sup>, sempre sob a inquestionável justificativa de que ali se construía a "cidade-global". O discurso da "cidade-global" nunca foi tão útil para enriquecer tão poucos. E recentemente, a disputa travada entre São Paulo e Rio para ser a sede das Olimpíadas mostra que a lógica do planejamento estratégico continua a pleno vapor.

Os investimentos em obras nas periferias, assim como aqueles para a implementação de mecanismos de gestão verdadeiramente democráticos e participativos, voltados para os problemas efetivos da cidade informal, têm portanto agora que competir, infelizmente, com os investimentos destinados à construção dessas "ilhas de Primeiro Mundo". Na verdade, esse fenômeno esconde um problema bem mais profundo: o cenário ditado pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela busca a qualquer preço pelo superávit primário, em um contexto cerceado pelas regras macro-econômicas ditadas pelo modelo da estabilização monetária e pelos credores internacionais. Assim, a "governabilidade", mesmo nos governos de esquerda, passa hoje no campo urbanístico pela priorização absoluta a mecanismos de parceria com o setor privado, supostamente "gratuitos" para o Estado, mas que raramente beneficiam – pois não é esse o caráter do setor privado – a cidade periférica informal. Não há dinheiro para investir no setor social nos níveis que a exclusão urbana brasileira demandaria, assim como não há para garantir as obras de infra-estrutura urbana e de provisão habitacional de interesse social. Em compensação, sempre há soluções para novos túneis ou avenidas, supostamente "financiadas" pelo setor privado, em "parcerias" que na verdade acabam custando caro ao setor público<sup>12</sup>.

Nesse cenário, embora sejam uma das mais importantes iniciativas de democratização do planejamento urbano, por permitirem maior transparência orçamentária e uma certa

---

<sup>11</sup> Trata-se da Operação Urbana Faria Lima, das obras dos túneis sob o Ibirapuera e o Rio Pinheiros, da construção das avenidas Água Espraiada, Nova Faria Lima e do "boulevard" Juscelino Kubitschek, e da modernização do trem e das estações ao longo desse trecho do rio. O valor não computa o astronômico montante relativo aos precatórios das desapropriações na avenida Faria Lima, que pode chegar a mais 500 milhões.

<sup>12</sup> Em outros artigos, já mostramos como a lógica das Operações Urbanas, por exemplo, acaba resultando em importantes gastos públicos. Na Operação Faria Lima, embora os números oficiais sejam – propositalmente? – confusos, estudo recente mostrou que há um déficit de cerca de 100 milhões de Reais, sem contar os precatórios. Ver Ferreira, op.cit, e Ferreira e Fix, "A urbanização e o falso milagre do CEPAC" , in *Folha de S.Paulo*, "Tendências e Debates", 17 de abril de 2000.

participação nas decisões das prioridades dos investimentos públicos, os Orçamentos Participativos ainda estão muito aquém de ser o instrumento que realmente se desejaria que fossem. Em primeiro lugar, porque muitas vezes acabam caindo nos vícios de estruturas de representação que não conseguem partir das escalas locais dos bairros para chegar na escala municipal sem sucumbir às disputas políticas típicas das estruturas piramidais de delegação de poder. E em segundo lugar, porque as limitações orçamentárias, no atual quadro financeiro das administrações municipais, é tão restringido pelos contingenciamentos diversos que na verdade sobra muito pouco para ser efetivamente "decidido" pela população. Ainda assim, são experiências fundamentais, que devem continuar e se aprimorar. Nesse sentido, a cidade de Belém do Pará vem dando um exemplo extremamente positivo. Lá, se ampliou a discussão do orçamento municipal para a discussão da própria cidade, e o fórum original do orçamento participativo se tornou efetivamente o Congresso da Cidade. Além disso, as propostas e experiências de gestão participativa foram e estão sendo incorporadas às estruturas fixas da administração municipal.

Talvez esse seja na prática um dos maiores desafios das gestões de esquerda: em muitas cidades hoje governadas pelo PT, é comum observar-se um descompasso ainda grande entre as demandas populares e a capacidade do governo em atendê-las. Ao mesmo tempo, os movimentos populares ficam muitas vezes desorientados, não sabendo mais como reivindicar ações de governos que não raro até incorporam em seus quadros membros dos próprios movimentos. E os governos, por sua vez, parecem as vezes engessados nas dinâmicas restritivas da administração, afogados pelo ritmo alucinante das demandas emergenciais, cerceados pela falta de alternativas financeiras, obcecados pela chamada "governabilidade", e preocupados em manter uma imagem de "bons moços" junto às classes médias e altas, mais palatável e menos radical do que a mídia e a direita haviam pintado antes de serem eleitos. Embora isso não seja uma regra, a verdade é que não raro as gestões de esquerda parecem se acomodar com um simples rótulo de "governos de esquerda", e com o fato de que o exercício de um governo mais ético e menos comprometido com os interesses dominantes já é suficiente para garantir sua viabilidade política. O PT deve sempre provar que não veio para "radicalizar", e a verdade é que tal

preocupação é as vezes incompatível com os desafios que se impõem se a ação governamental visar, em algum momento, enfrentar os reais desequilíbrios sociais das nossas cidades. De fato, a complexidade dos problemas que se colocam certamente irá demandar um engajamento maior, em processos muito mais desgastantes politicamente junto às classes médias e altas, cuja conquista foi tão importante para o PT viabilizar sua chegada ao poder.

Nesse quadro de aberta contradição política entre o discurso e a prática, pelo menos os processos participativos devem poder ser mais efetivos. A gestão participativa não pode se ater apenas ao aumento das audiências públicas ou dos fóruns de discussão com os diferentes setores da sociedade civil. Hoje a "participação", mesmo em governos de esquerda, se dá com hora marcada, em audiências já pautadas, sobre assuntos pré-estabelecidos. Como bem lembra o urbanista Flávio Villaça, é de se perguntar porque o tema da "participação" geralmente só se aplica a certos assuntos de governo, e não a todos. No Brasil, os fóruns participativos se limitam ao OP, ou a planos diretores que nunca serão efetivados. Porque, por exemplo, não há mecanismos de participação nas decisões de investimentos das empresas de saneamento, ou nas de metrô? A participação deveria incorporar de forma estrutural e definitiva a presença decisória da população em todas as estruturas de gestão da máquina administrativa, da escala local à escala mais geral. Nesse sentido, o processo de discussão das Conferências das Cidades, implementado este ano pelo Ministério das Cidades, é uma excelente iniciativa, ainda mais considerando tratar-se de um processo que abarca todo o país. Também são fundamentais, por exemplo, os conselhos participativos de habitação e de política urbana, implantados na cidade de São Paulo. Porém, é certo que o grau de participação, sobretudo com algum poder de decisão, deve ir ainda muito mais longe para começar a ser eficaz em seu papel politizador e pedagógico, e como um instrumento de democratização da gestão pública.

O Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAUUSP experimentou recentemente uma alternativa de planejamento urbano que pode ser uma boa contribuição nesse sentido, ao propor mecanismos de gestão da cidade descentralizados, liderados pelos governos locais, e gerenciados por uma dinâmica participativa muito mais próxima das

demandas locais. Trata-se da elaboração, por encomenda da Secretaria Municipal de Habitação de São Paulo e da *Cities Alliance*, de um "Plano de Ação Habitacional e Urbano para bairros em situação de risco pela exclusão sócio-econômica e a violência". A idéia de um "Plano de Ação", inicialmente proposta pela urbanista Ermínia Maricato, era a de se contrapor justamente aos modelos tradicionais de planejamento urbano acima comentados, com uma proposta de ação local de caráter participativo. A verdade é, como sempre lembra Villaça, que em cerca de 70 anos, apenas um Plano Diretor foi efetivamente aprovado e aplicado na cidade de São Paulo. Para que servem, então, os planos diretores? Será que suas diretrizes sobre os encaminhamentos mais globais do crescimento da cidade já não têm lugar nas Leis Orgânicas, por exemplo? Será que, ao invés deles, planos de ação locais, focalizados nas questões habitacional e urbana, não tem um potencial transformador muito mais significativo?

A experiência, realizada no bairro do Jardim Ângela<sup>13</sup>, procurou estabelecer um padrão de ação do poder público que se pautasse pela tentativa de superação dos obstáculos típicos do planejamento tradicional. Assim, alguns princípios norteadores foram estabelecidos, que podem ser replicados facilmente em outras experiências do tipo, em diferentes cidades brasileiras. Sem sermos exaustivos, eis alguns deles:

- O princípio básico de que qualquer plano urbanístico deve ser antes de tudo o de estabelecer uma presença efetiva do Estado em bairros periféricos historicamente abandonados pelo poder público;
- Tal presença deve ser transversal e inter-setorial, envolvendo as diferentes esferas de poder: isso porque a presença do Estado nas periferias se dá de forma fragmentada. Uma escola ou um posto de saúde isolados geram uma expectativa de melhoria que, sozinhos, nunca serão capazes de responder. As periferias precisam urgentemente de um "choque" de políticas inter-setoriais, e nesse sentido qualquer ação do poder público deve ser tratada como uma política de governo, respaldada pelo(a) prefeito(a) e implicando todas as secretarias.

---

<sup>13</sup> Sob a coordenação metodológica do LabHab, também foram realizados planos para Cidade Tiradentes e Brasilândia, sob responsabilidade dos Escritórios de Assessoria Técnica Usina e GTA, respectivamente.

- Qualquer política para a periferia deve ser associada a programas maciços de provisão habitacional de interesse social nas áreas centrais, promovendo um início de reversão no processo contínuo e ininterrupto de periferização das nossas metrópoles; da mesma forma, nenhum plano poderá ser realmente eficaz se não houver concomitantemente uma política macro-econômica não-recessiva, redistribuidora da renda e geradora de emprego.
- Diante das dificuldades financeiras, é fundamental que o Plano de Ação se apóie e potencialize as redes de equipamentos e os programas públicos já existentes, unindo a administração e consolidando a concatenação das políticas setoriais;
- O Plano de Ação deve ser implementado pelo próprio órgão executor da intervenção urbana, saindo dos gabinetes especializados no distante "planejamento estratégico", e aproximando-se efetivamente da gestão local. Por isso, o Plano de Ação deve ser também assimilado, implantado e gerenciado pelos órgãos mais locais de governo (sub-prefeituras, etc.). Nesse sentido, pode ser um instrumento eficaz para aproximar, por cima das tradicionais disputas políticas pelo controle político do território, as esferas de governo municipais e locais (secretarias e subprefeituras, por exemplo).
- O Plano de Ação deve ser verdadeiramente participativo, incorporando todos os agentes sociais locais como protagonistas de sua elaboração, e não apenas como "observadores opinativos" em fóruns participativos com hora e pauta pré-determinados. A sociedade e a comunidade local não podem ser considerados como simples beneficiários – ou clientes, na terminologia em voga – mas como sujeitos dos processos de decisão e gerenciamento das políticas relativas ao ambiente construído. Nesse sentido, e agora sim, parcerias de co-gestão dos equipamentos devem ser implementadas com as entidades locais, favorecendo a reconstituição do tecido social e promovendo o desenvolvimento endógeno. A participação deve se dar não só na etapa de elaboração, mas também e sobretudo nas fases de implantação e de gestão do plano. Para isso, conselhos de gestão do plano devem ser pensados, para garantir o espaço participativo de forma definitiva e ao máximo aproximada do governo local. Nas etapas iniciais, a pauta de ações do próprio plano deve ser estruturada a partir das demandas discutidas com a população.

- O Plano e Ação deve ter um papel pedagógico na formação de agentes políticos locais plenos, assim como deve permitir a estruturação e a coesão de uma rede de profissionais locais diretamente envolvidos no acompanhamento das condições de vida da população, em todos seus aspectos (habitacional e urbano, de saúde, de emprego, etc.), possibilitando a retroalimentação de cadastros humanizados que possam ser utilizados pelo poder público. Cabe aqui destacar a atual rede dos *Programas Saúde Família – PSF* implementados pelo PT em vários municípios, e o papel que os agentes comunitários do PSF vêm cumprindo exatamente nesse sentido;
- O Plano de Ação se sub-divide em pelo menos quatro etapas metodológicas: o pré-diagnóstico, que possibilita uma primeira aproximação junto às comunidades locais sem gerar demasiada expectativa, o diagnóstico, cujo caráter deve ser propositivo, para não se cair no erro da academia e do planejamento tradicional de produzir compêndios técnicos que na prática pouco propõem, um documento de “diretrizes e prioridades” elaborado a partir dos mecanismos participativos, e o plano propositivo final.
- A etapa do diagnóstico deve servir para disponibilizar informações, mapas e dados para as comunidades de regiões geralmente carentes desse tipo de informações sistematizadas, ainda mais espacializadas. Para além do seu uso no próprio Plano de Ação, o diagnóstico pode ter usos intensos e variados por parte das entidades locais da sociedade civil.

Embora ainda enfrentem dificuldades na sua atual fase de implantação, a maioria decorrentes dos entraves político-administrativos e das limitações financeiras, acreditamos que os Planos de Ação, ao se contrapor aos modelos mais tradicionais de planejamento urbano, podem ser o início de uma inflexão do planejamento das cidades para um rumo mais eficaz no seu papel transformador, conseguindo dar conta um pouco melhor da enorme variedade de problemas colocados ao longo deste artigo.

A verdade é que ainda estamos, no Brasil, longe de poder nos orgulhar de algum avanço significativo nas políticas urbanas que promovam uma real democratização das cidades e o fim da extrema exclusão sócio-espacial. Como se viu neste artigo, os problemas são gigantescos e complexos, pois a cidade é um espaço de somatização de todos os conflitos

sociais. Entretanto, é inegável que talvez estejamos vivendo hoje um dos mais promissores momentos para que mudanças mais significativas venham a ocorrer. O Ministério das Cidades é um exemplo, assim como a legião de técnicos envolvidos pela causa do direito à cidade justa e democrática, e que trabalham no dia-a-dia da máquina pública das administrações de esquerda espalhadas pelo país, tentando melhorá-la e vencer os constantes obstáculos jurídicos, políticos e burocráticos que nunca param de surgir. Temos sem dúvida, todos os envolvidos nessa temática, a obrigação de nos implicar, cada um à sua maneira, neste esforço por um planejamento urbano socialmente mais justo e democrático.

\* João Sette Whitaker Ferreira é arquiteto/urbanista e economista, mestre em Ciência Política e Professor Doutor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. É coordenador do projeto Plano de Ação/Bairro Legal no LabHab - Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAUUSP. É membro do Conselho Municipal de Política Urbana da Cidade de São Paulo, como representante das universidades.

Disponível em:

<[http://66.102.1.104/scholar?hl=pt-BR&lr=&q=cache:eQupx0FVdGYJ:www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/j\\_whitaker/ibase.doc+direito+agrario+filetype:doc](http://66.102.1.104/scholar?hl=pt-BR&lr=&q=cache:eQupx0FVdGYJ:www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/j_whitaker/ibase.doc+direito+agrario+filetype:doc)> Acesso em.: 27 nov. 2007.