

Lo urbano en
su complejidad:
una lectura desde
América Latina

Marco Córdova Montúfar, coordinador

Lo urbano en su complejidad: una lectura desde América Latina



© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN:
Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Crearimagen
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: julio, 2008

Índice

Presentación	9
Introducción	
El sentido de lo urbano en América Latina	11
<i>Marco Córdova Montúfar</i>	
I. TRANSFORMACIONES SOCIO-TERRITORIALES EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN	
Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano	37
<i>Carlos A. de Mattos</i>	
Estado, instituciones y desarrollo urbano	65
<i>Ricardo Carlos Gaspar</i>	
O Estado-Nação e as cidades –a redefinição do papel do Estado e a emergência das cidades no cenário internacional– uma questão paradigmática	83
<i>Chyara Sales Pereira</i>	
Lima Metropolitana y la globalización: plataforma de integración subordinada o espacio de autodeterminación en América Latina	101
<i>Roberto Arroyo y Antonio Romero</i>	

II. DESAFÍOS DE LA GESTIÓN URBANA

Repensando las formas de gobierno y gestión pública en grandes ciudades de la Argentina. Análisis en términos de políticas de articulación multiactoral y gobernanza democrática 123
Rodrigo Carmona

Ciudadanos y vecinos: la crisis de la institucionalidad democrática de los Centros Vecinales de la ciudad de Córdoba frente a la complejización del espacio público local 147
Corina Echavarría

As políticas urbanas e o exercício de uma nova esfera pública na gestão das cidades 163
Márcia Helena Batista Costa

Gestão democrática das cidades e a participação dos movimentos sociais urbanos no Brasil 183
Evaniza Rodrigues

PRESENTACIÓN DE CASOS

Gestión comunitaria de los servicios públicos: las mesas técnicas de agua como herramienta para el desarrollo comunitario 205
Maria Gabriela Matos, Unaldo Coquies y Rosa Núñez

Gestión pública e integración urbana: una mirada al programa Bicentenario en Concepción, Chile 221
Alfredo Palacios Barra

Análise da implantação do “Boa-Noite Teresina” como política de prevenção à criminalidade 233
Katherine Lages Contasti Bandeira

III. LO URBANO COMO PROCESO DE COMUNICACIÓN Y APRENDIZAJE

Crónica urbana, la experiencia de vivir en la ciudad	
<i>Brenda U. Iglesias Sánchez</i>	245
Ciudad, espacio público y comunicación:	
Una reflexión en torno al discurso	
pedagógico de y sobre la ciudad	259
<i>Alexander Buendía Astudillo</i>	
Mediaciones pedagógicas para construir ciudad	269
<i>Nobora Aydee Ramírez y Yolanda Hernández</i>	
La Facultad de Arquitectura de La Habana en la ciudad	289
<i>Eliana Cárdenas</i>	

IV. CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LO URBANO

Velhas fazendas cafeeiras: patrimônio	
e turismo em espaços esvaziados	311
<i>Mateus Rosada y Maria Ângela P. C. S. Bortolucci</i>	
Popayán, entre el tiempo colonial y el tiempo moderno	327
<i>Jose Enrique Urreste Campo</i>	
Sociología, ciudad y política: Cali en los últimos veinte años	321
<i>Francisco Javier Ocampo Cepeda</i>	
Motivaciones para pensar la exclusión territorial urbana	359
<i>María Clara Echeverría R.</i>	

As políticas urbanas e o exercício de uma nova esfera pública na gestão das cidades

Márcia Helena Batista Corrêa da Costa*

Resumo

Pretende-se através da investigação, avaliar o significado do planejamento urbano numa dimensão mais ampla tomado como um direito social, na direção proposta pela Reforma Urbana presente nos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade, e como fundamento da participação da sociedade na definição de políticas públicas urbanas. Entender as tensões que envolvem um movimento de inserção mútua existente entre legalidade e realidade no funcionamento das cidades, percebendo a relação entre a conquista de direitos, sua aplicação e incorporação presente em instâncias de discussão e deliberação criadas e legitimadas por iniciativa das administrações públicas e da sociedade civil.

Palavras chave: Cidades, gestão participativa, planejamento, esfera pública, reforma urbana.

* Márcia Helena Batista Corrêa da Costa é professora de Sociologia e Planejamento Urbano na Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG / Campus de Divinópolis. É mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais / PUC –MG e doutoranda em Ciências Sociais pela UNICAMP/SP. Endereço eletrônico: marcia.hbl@hotmail.com

Introdução

O presente artigo refere-se a pesquisa em processo voltada para o entendimento da problemática urbana pelas possibilidades de participação presentes nos mecanismos de inovação institucional e nas práticas políticas desenvolvidas tanto pela sociedade quanto pelas iniciativas implementadas pelas administrações públicas, tendo como referência os espaços públicos constituídos e suas potencialidades enquanto esferas de deliberação no âmbito das políticas urbanas.

Como base de análise empírica, o estudo proposto tratará de forma comparativa a realidade de duas cidades mineiras, a capital Belo Horizonte e Divinópolis, uma cidade de médio porte do centro oeste, compreendendo como as definições relativas ao planejamento urbano têm ocorrido a partir do marco legal e regulatório estabelecidos na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade de 2001, em termos do princípio fundamental presente nesses documentos de que os cidadãos têm direito à cidade.

O eixo da pesquisa encontra-se no entendimento de até que ponto a criação de instâncias de participação favorece a democratização da gestão e o acesso da sociedade aos bens públicos¹. Busca-se dimensionar o impacto das ações participativas na cultura política e na consolidação de valores políticos democráticos. Destacando o planejamento, pretende-se entender como o mesmo pode ser transformado numa instância de deliberação de políticas urbanas.

Os pressupostos constitucionais da gestão democrática da cidade estabelecem a participação e o controle da sociedade através do sistema de democracia representativa ou direta, referentes às definições de políticas públicas e de utilização dos recursos públicos através de mecanismos como o referendo, o plebiscito, as conferências, consultas, audiências públicas e os conselhos de gestão de políticas. Os avanços legais alcançados no âmbito da Reforma Urbana têm sido incorporados pelas administrações e pelas organizações da sociedade civil num esforço de

¹ Tatagiba aborda a atuação dos conselhos gestores e levanta a questão: *Até onde a formalização dessas instâncias de participação democratizam a gestão pública e o acesso aos bens públicos?* (Tatagiba, 2002: 49).

absorção das novas propostas ainda tratadas num quadro de permanência de antigos modelos de gestão.

Parte-se do pressuposto de que as cidades que promovem mudanças em suas estruturas de planejamento e criam espaços deliberativos de políticas urbanas tendem a alcançar maior êxito na transformação do planejamento num direito social, fazendo dele um instrumento de democratização do Estado e da sociedade, podendo ser tomadas como referência de análise para outras realidades.

O entendimento do processo de construção democrática via políticas urbanas pressupõe a análise da relação entre burocracia e democracia no âmbito dessas políticas. Devem ser considerados os marcos democráticos estabelecidos pela abertura de novos espaços públicos, de onde emergem novos atores sociais e acontecem avanços na definição de agendas e de práticas que têm alterado a posição do Estado, inclusive lhe impondo redefinições e aprimoramentos institucionais que paradoxalmente podem levar à ampliação do escopo burocrático.

A democratização das organizações públicas é parte de um processo mais amplo de construção democrática. Numa perspectiva ideal, o processo se dá numa via de mão dupla em que a interlocução, marcada por tensões e consensos, entre sociedade civil e Estado levam a democratização de ambos. No entanto, tais organizações são burocratizadas enquanto constitutivas do próprio funcionamento do Estado. Apesar de distintas, a burocracia como expressão da ordem, do enquadramento e da disciplina, e a democracia como representação da liberdade e da autonomia (Nogueira, 2005); a democracia quando ampliada gera demandas e a necessidade da presença do Estado que aciona e redefine sua burocracia.

O problema está no sentido dado à “redefinição da burocracia”, pois, o que parece ser comum ao poder público no trato dessa nova realidade é o maqueamento das estruturas e a manutenção de fluxos emperrados e desconectados das inovações, sejam elas de cunho gerencial, estratégico ou participativo. Os focos de transformação e de incorporação das inovações parecem ser mais incrementais do que propriamente estruturais.

Como elemento importante no conjunto do universo a ser investigado, torna-se relevante compreender se as novas proposições sobre o

planejamento urbano concebido e aplicado numa perspectiva participativa têm sido compreendidas e adotadas pelas administrações públicas, ou se ainda prevalece uma visão mais técnico-administrativa voltada para ações incrementais nos órgãos de governo. Ao mesmo tempo a posição da sociedade precisa ser avaliada, no sentido de verificar se através de suas representações nas instâncias participativas voltadas para o planejamento há clareza sobre a dimensão da garantia do direito à cidades sustentáveis presente nos marcos legais instituídos pelo Estatuto da Cidade e se as organizações da sociedade civil têm avançado em termos de uma preparação mais adequada para interferir na efetivação de um planejamento verdadeiramente democrático.

Sabe-se que é impossível tomar as estruturas administrativas no seu conjunto e avalia-las como um bloco coeso e indiferenciado. Entender a democraticidade do Estado é investigar sua heterogeneidade², é considerar uma tensão entre concepções diferentes de atuação técnica e de obtenção de resultados. A mesma lógica permeia a sociedade civil atravessada por propósitos diferentes, havendo uma convivência entre concepções democratizantes e autoritárias. Nessa perspectiva, acredita-se que a investigação empírica mostrará a permanência de formas tradicionais de planejamento e de comportamentos sociais frente à abertura de espaços de negociação e de deliberação convivendo com esforços de aplicação de formas inovadoras de gestão³ participativa.

2 A heterogeneidade do Estado na América Latina de vê ser entendida como um processo histórico, como uma “arqueologia do Estado” (Dagnino; Oliveira; Panfichi, 2006).

3 O uso da palavra gestão não será tema principal a ser abordado na proposta de pesquisa, mas não poderia deixar de mencionar o incômodo gerado pela expressão hoje transformada em regra no vocabulário de análise das cidades ao comportar enquanto signifiante um significado de governar ou administrar contextualizado. Nos últimos 20 anos, em consonância com a ascensão do modelo neoliberal, o setor público passou a sofrer críticas pela ineficiência ao ser comparado com a agilidade e praticidade do mercado, fato que levou os governos a buscarem a aplicação das técnicas de gestão próprias do setor privado em suas estruturas administrativas. O fenômeno coincide com as propostas de reforma do Estado veiculadas e aplicadas em sintonia com a nova etapa do capitalismo. Ao me referir ao incômodo pretendo destacar o quanto a incorporação da palavra gestão e do seu significado não podem ser desconsiderados enquanto realidade, mas também, deve ficar claro como o seu uso pode denotar perdas em termos de valorização da coisa pública. Feita essa observação, o termo gestão será utilizado no texto com as ressalvas descritas, podendo num outro momento ser alvo de análise e de desconstrução mais aprofundada.

As normas constitucionais e a gestão democrática das cidades

Se partirmos da expressão “a ordem político social aprovada na Constituição de 1988 não expressa a ordem política e social real do Brasil” (Fernandes, 2006: 139) e retirarmos a frase do contexto da análise desenvolvida pelo autor sobre direito urbanístico e gestão democrática das cidades e de outras interpretações feitas no campo das ciências sociais, poderíamos incorrer no erro de concluir que há uma incompatibilidade entre nossas conquistas legais e a realidade sóciopolítica e cultural relativa aos avanços democráticos, alcançados a partir de um exercício recente de cidadania assumido pela sociedade civil brasileira nas últimas três décadas.

O tema é de fato complexo pelas implicações histórico-políticas que comporta, por representar um momento em que se expressam novas formas de organização societária e, em grande medida, pelo reposicionamento do Estado e de sua estrutura institucional. Trata-se de um cenário rico e em processo de construção, a ponto de suscitar esforços teóricos tão novos quanto o próprio cenário, de estimular estudos inter e transdisciplinares e de provocar a revisão de formas ou fórmulas tradicionais de interpretação até então dominantes.

Bobbio, ao afirmar que “as normas constitucionais não são exatamente as regras do jogo, são na verdade regras preliminares que possibilitam o desenrolar do jogo” (Bobbio, 1992: 20), está sinalizando para a necessidade de se ter o cuidado no tratamento interpretativo da realidade. Especial atenção deve ser dada às definições de bases legais e sua incorporação social, percebendo a ocorrência de uma mútua inserção entre legalidade e realidade e o que significa o desenrolar do jogo, em termos de seu desenvolvimento, e das múltiplas possibilidades de enfoque e análise.

O descompasso entre o formal e o real⁴ é um traço do comportamento político da sociedade brasileira subjacente ao imaginário social e às práticas comuns de desrespeito às normas, ou descrença em relação às

4 Wanderley Guilherme trabalha essa característica a partir do conceito de “híbrido institucional” brasileiro em que se manifestam uma morfologia poliárquica excessivamente formalista com o que o autor chama de “hobbesianismo social pré-participatório” (Santos: 1993).

mesmas, comprometendo a credibilidade da lei em função da permanência de privilégios, formas de impunidade e de corporativismos que ameaçam a universalização de direitos e o exercício pleno da cidadania⁵.

A pesquisa em questão tem por eixo fundamental a compreensão das regras e do desenrolar do referido jogo, tendo como foco o direito do cidadão à cidade. Esse pressuposto constitucional redefine o significado do planejamento urbano, transformando-o numa peça importante na gestão das cidades, pela possibilidade que o planejamento representa em termos da realização dos avanços na conquista de direitos e por efetivamente, através dele, ser possível a abertura de espaços deliberativos capazes de conceber, avaliar e controlar as políticas públicas urbanas.

O capítulo de política urbana da Constituição de 1988 foi elaborado a partir da proposta de uma reforma urbana⁶, portanto é parte de uma mobilização popular que, por sua vez, é expressão de um posicionamento mais incisivo da sociedade brasileira no contexto de superação do regime autoritário e de estabelecimento das bases em que se assentaria uma tessitura social e política pela democratização do Estado, pela conquista de direitos e pela definição de novas agendas políticas aplicadas através da participação.

Na avaliação de Fernandes (2006), a Constituição de 1988 permitiu a abertura de um novo espaço sociopolítico, no sentido de conciliar a representação democrática tradicional com a participação direta dos ci-

5 Dagnino trabalha a idéia de que a cidadania integral se dá pelo acesso pleno aos direitos civis, políticos e sociais, pressuposto de uma concepção ampliada de democracia entendida como extensão e generalização do exercício dos direitos, abertura de espaços públicos com capacidade decisória, participação política e inclusão das diferenças (Dagnino 2004; Dagnino, Oliveira, Panfichi, 2006).

6 O movimento pela reforma urbana elege como seu interlocutor privilegiado o Estado nas suas diferentes instâncias: executivo, legislativo e judiciário e nas diferentes esferas: nacional, estadual e municipal. Prioriza como interlocutor o poder local por compreendê-lo como o lugar da administração dos conflitos no lugar de morar. (...) O ideário da reforma urbana não nega mecanismos de planejamento. Considera, porém, que estes devem ser compreendidos como gestão e articulação política e não apenas como uma solução técnica do urbanismo. Rodrigues firma que o planejamento urbano não pode ser entendido como um modelo de ordenamento racional do território, onde as contradições e conflitos são compreendidos como desvios do modelo, mas devem ser compreendidos na dinâmica política da produção e consumo da cidade (Rodrigues, 1993: 111-113).

dadãos, possibilitando uma ampla renovação das relações entre o Estado e a sociedade.

Se as cidades são o cenário de um planejamento que se propõe participativo, não se pode perder de vista que no Brasil, o processo de urbanização se deu no ritmo dos modelos de modernização⁷ adotados no país. Esse processo apresenta peculiaridades decorrentes da relação entre cidade e campo⁸, de uma tradição agrária, marcada por desigualdades fundiárias, características do país que influenciaram decisivamente na sua inserção e adaptação às regras do capitalismo internacional.

As propostas de modernização adotadas traduzem as concepções de desenvolvimento e de planejamento urbano aplicadas nas cidades brasileiras⁹, principalmente nas de grande porte, fenômeno extensivo, que por difusão, tem afetado também as cidades de menor porte.

A urbanização se intensifica a partir da década de 1960¹⁰, fenômeno associado ao aumento da pobreza o que resultou em intensos impactos

7 Se tomarmos a discussão sobre como ocorreu a incorporação da modernidade no Brasil, entendida como a forma que a sociedade se organiza e, conseqüentemente se relaciona com o Estado, Avritzer (1994) esclarece o tema, ao destacar as características da implementação sistêmica da modernidade no Brasil. Conceitua como um processo de racionalização que tardiamente se deu, como em outros países latino americanos, ao se inserirem na modernidade ocidental. Nesse caso, o surgimento da sociedade civil fora dos centros da modernidade teria acontecido a partir da destruição das estruturas particulares de solidariedade, pela importação de estruturas democráticas embasadas no modelo liberal, seguindo a lógica da imitação institucional. Segundo o autor, a organização da sociedade civil no Brasil resultou numa imitação institucional ou no encaminhamento de projetos particularistas selados por uma normatividade democrática. As transformações mais significativas dessa tendência teriam acontecido na movimentação direcionada à resistência ao regime autoritário, momento em que a sociedade civil estabeleceria os contornos de um reposicionamento frente ao Estado, rumo à autonomia, e com capacidade propositiva em termos de uma construção democrática.

8 Perez (1998) defende a tese de que modernidade e tradição estruturam a organização do Brasil desde o começo. Segundo ela, o país foi e permanece ainda hoje, muito mais patrimonial-patriarcal que rural, manifestando uma ordem mista entre o rural e o urbano.

9 Mont Mor (1994) ao analisar a urbanização extensiva, numa perspectiva lefebvriana, explica que a metrópole vem se derramando não apenas sobre as regiões circunvizinhas, mas também sobre as periferias distantes, criando padrões e externalidades que se impõem em todo o território nacional, é um processo de metropolização e urbanização extensiva.

10 Em 1970, 55,9% dos brasileiros viviam em áreas urbanas. Em 2000, da população total de 170 milhões, 81,2% viviam em áreas urbanas (138 milhões) a apenas 18,8% viviam em áreas rurais. As estatísticas têm indicado que, ainda que menor do que a da década de 1980, a taxa de crescimento urbano no país ainda é alta, sendo que um novo sistema de cidades está se formando com o aumento sobretudo da população das cidades de porte médio (Fernandes 2006: 124-125).

sócio-ambientais, que vem reorientando a organização e o uso do espaço nas cidades, impondo desafios à elaboração de políticas urbanas. O resultado dessa urbanização rápida é o aumento da exclusão social e da segregação sócio-espacial, o que segundo Fernandes (2006), é o resultado da combinação histórica de diversos fatores que vão desde administrações inspiradas numa tradição político-institucional centralista, que reforçam a natureza elitista do planejamento urbano aplicado nas cidades; a manutenção e renovação de práticas seculares de clientelismo político, até a existência de um autoritarismo político-social incrustado nas práticas sociais. Essa situação reforça a natureza elitista e rígida de grande parte da legislação urbanística definida no país o que estimula a produção informal do espaço urbano¹¹.

O entendimento de como se dá o planejamento e a definição das políticas urbanas, como atuam os atores envolvidos, como se dão as articulações em torno da mobilização de esforços do poder público e da sociedade favorece a compreensão de como se configuram os espaços urbanos, além do fato de que o próprio planejamento representa um espaço democrático de participação e de tomada de decisões.

Paoli (1995) mostra que na década de 1990, verifica-se uma mudança na relação do Estado com a sociedade, em função da abertura de canais de interlocução definidos por ambos os lados em torno das experiências de negociação por políticas públicas. Fato que exige uma interpretação cuidadosa, pois, pode-se correr o risco de no ímpeto de valorização dos encontros entre a sociedade e o Estado nos espaços públicos instituídos, serem desconsideradas as diferenças de natureza entre os atores, os conflitos e tensões próprios de tais encontros, ocorrendo o erro interpretativo da homogeneização¹² de ambos, vistos como colaboradores

11 Fernandes usa a expressão “urbanização da pobreza”, referindo-se à característica estrutural do crescimento urbano no Brasil ao longo das décadas de crescimento das cidades, em que a maioria da população tem tido acesso à terra e à moradia através de processos informais (Fernandes, 2006: 124).

12 Tanto a sociedade civil quanto a sociedade política são atravessadas por características democratizantes e autoritárias, nelas e entre elas posicionam-se forças em disputa. Tanto o Estado como a sociedade civil são constitutivamente heterogêneos. Entender a democraticidade do Estado é investigar sua heterogeneidade, considerando-se que as instituições estatais se formam em diferentes períodos políticos e em seu interior existem distintas instâncias que estabelecem relações diferentes com a sociedade civil. A sociedade civil, por sua vez, é composta

e portadores de projetos comuns garantidos nas diversas formas de participação e representações paritárias comuns em conselhos gestores de políticas.

Torna-se importante entender o significado político da paridade nos processos participativos, principalmente no que se refere ao planejamento das cidades que resultam em políticas urbanas articuladas a políticas sociais. As condições de participação são muito diversas, muitas vezes os instrumentos estabelecidos pela legislação tais como a elaboração de planos diretores, as conferências e audiências, são formalmente aplicados pelas administrações sem o seu devido dimensionamento político. Os instrumentos participativos quando mal utilizados mecanismos não constroem ou reforçam valores políticos democráticos, tendendo a resultar em procedimentos meramente burocráticos.

Para se chegar às propostas de planejamento participativo, foco da investigação, torna-se necessário percorrer o trajeto do planejamento urbano no Brasil, tradicionalmente assumido pelo Estado, muitas vezes usado como ferramenta de controle do crescimento das cidades e como mecanismo de imposição de uma certa ordem no enfrentamento dos problemas decorrentes de processos de urbanização intensos, irregulares e intensificadores de desigualdades.

Maricato (2000) ressalta a predominância no Brasil de uma proposta modernista expressão de uma racionalidade e funcionalidade, frequentemente elaborados por especialistas e voltados para o embelezamento, o cuidado com a infra-estrutura de saneamento e de circulação viária, pouco engajados na realidade sócio-cultural das cidades.

Mais recentemente tem sido valorizado o planejamento estratégico¹³, considerado por administradores e especialistas como mais adequado às

por uma heterogeneidade de atores civis e por formatos institucionais diversos, que expressam uma pluralidade de práticas e projetos políticos. Além da complexidade descrita em termos da heterogeneidade do Estado e da sociedade, é importante salientar que historicamente, combinações peculiares de culturas políticas expressam a coexistência e tensão entre novos e velhos princípios culturais cada tradição política gerou a combinação de elementos participativos e autoritários (Dagnino; Oliveira; Panfichi, 2006).

13 Na visão de Vainer (2000) esse modelo estratégico pensa a cidade como uma mercadoria que deve a todo custo ser competitiva e para tal, deve obedecer a uma ordem pacificada de cidadãos que patrioticamente se aliam ao projeto de transformar a cidade num atrativo a investimentos

exigências de eficácia e eficiência próprias do mercado, referenciados na replicação de modelos empresariais. A visão estratégica é apresentada como alternativa de modernização e, portanto, defendidos como solução competitiva para as cidades.

O planejamento participativo supõe a incorporação dos novos parâmetros estabelecidos pela legislação urbanística, que traduz os princípios da reforma urbana e que vem reforçar o resgate do público como espaço da sociedade, pelo fortalecimento de instâncias deliberativas. Sua aplicação tende a valorizar o significado de bem público¹⁴, redimensionando a importância da sociedade na definição da governança e da governabilidade¹⁵ estabelecidas num ambiente democrático.

Esse processo torna-se mais complexo em função do pacto federativo, envolvendo as três esferas de governo, com implicações importantes sobre as políticas participativas. A dificuldade está na compatibilidade dessas novas propostas de governo convivendo com aparatos estatais já existentes e marcados por práticas políticas tradicionais (Azevedo, 1999).

Como parte do cenário de transformações políticas, e do próprio pacto federativo, cabe ressaltar as implicações da Reforma do Estado proposta da década de 1990, associada à idéia de modernização

com a promessa de empregabilidade e qualidade de vida num pacote ultramoderno e funcional. Segundo esse mesmo autor, o gestor que tradicionalmente lida com questões como crescimento desordenado, reprodução da força de trabalho, equipamentos de consumo coletivo, movimentos sociais urbanos, racionalização no uso do solo, tem agora que enfrentar também, e principalmente a problemática da competitividade.

14 “Existem várias definições de bem público. Uma delas pressupõe aquilo que não é apropriado individualmente e parte da idéia de um pacto social e político, englobando os bens e a oferta desses bens e de serviços que a sociedade define como direitos do cidadão envolvendo educação, saúde, infra-estrutura, saneamento. (...) a forma de oferta desses bens, tanto pode ocorrer através da produção direta do poder público, como por intermédio da regulação e, por vezes, do financiamento deixando que o setor privado se responsabilize de suprir as demandas desses bens” (Azevedo e Andrade, apud Azevedo, 1999: 114).

15 “(...) o conceito de governabilidade estaria ligado às condições sistêmicas sob as quais se dá o exercício do poder (sistema político, forma de governo, relações entre poderes, sistemas partidários etc), ou seja, aos condicionantes do exercício da autoridade política, governança qualificaria o modo de uso dessa autoridade” (Melo, 1996; Diniz, 1996 apud Azevedo, 1999: 131). Governança, além das questões político-institucionais de tomada de decisões, envolveria, também, o sistema de intermediação de interesses, especialmente no que diz respeito às formas de participação dos grupos organizados da sociedade no processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas (Melo, 1995; Coelho & Diniz 1995 apud Azevedo, 1999: 131).

administrativa, entendida como renovação do Estado adequando-o ao dinamismo do mundo globalizado.

Nogueira (2005) ao criticar o movimento reformador afirma que o paradigma gerencial¹⁶ predominante, apresentado às administrações como alternativa inovadora, reforça a introdução de mecanismos de mercado no âmbito público sem que sejam tratados nessa pauta os aspectos ético-políticos da mudança¹⁷.

A proposta de descentralização¹⁸ definida na Constituição de 1988 transformou os municípios em membros da federação, o que não resulta necessariamente na efetivação da autonomia política dos mesmos e nem garante a democratização de processos decisórios.

O que deve ser considerado a partir do conjunto de transformações em processo é o quanto as cidades têm sido afetadas e como os estudos empíricos que penetram nessas realidades precisam se ater aos múltiplos apelos impostos às administrações, entendendo as resistências à mudanças ainda presentes nas estruturas de Estado e nas decisões de governo, atentando também para o nível da participação que envolve a sociedade civil naquilo que lhe é proposto e no que é aprimorado ou não pela sua atuação.

16 A Reforma do Estado defendida por Bresser Pereira preconizava a reforma administrativa voltada para alterações no aparelho do Estado com o propósito de transformar a administração pública brasileira de burocrática e ineficiente em uma administração do tipo gerencial (Bresser Pereira, 1996).

17 Nogueira faz uma interpretação interessante desenvolvendo a idéia de “trifontalidade” do Estado na realidade latino americana. O autor considera que a lógica racionalizadora do reformismo ganhou contornos específicos na administração pública, pois, os elementos patrimonialistas e corporativos não foram superados, pelo contrário, foram reforçados pela adoção de princípios burocráticos ainda não plenamente afirmada e que incorpora aspectos da administração gerencial. Refere-se a macrocéfala bifrontal do Estado, composto de duas cabeças, uma racional-legal e outra de tipo patrimonial, reforçada pela nova cabeça de caráter gerencial (Nogueira, 2005: 45).

18 Tereza Lobo (1989) analisa o sentido da descentralização, suas várias interpretações e limitações e mostra que a descentralização verdadeira mexe com estruturas consolidadas, pois, provoca alterações nos núcleos de poder que levam a uma maior distribuição do poder decisório e como é difícil consolidar tal mudança num país com tradição de arranjos político-institucionais centralizadores. Indica que a descentralização deve visar ao aprimoramento das relações intergovernamentais, favorecendo os governos subnacionais na sua função de agentes interventores em suas realidades e o controle social da população sobre as ações do poder público.

Pretende-se através do estudo do planejamento, entender as condições e as circunstâncias em que se definem os projetos políticos democrático-participativos e suas possibilidades de consolidação. Como parte do esforço investigativo, serão analisadas as experiências de integração entre planejamento e gestão desenvolvidas nos planos diretores, nas deliberações do orçamento participativo, na realização de fóruns e conferências municipais, mas ênfase será dada à participação paritária¹⁹ do governo e da sociedade nos conselhos de política urbana existentes nas cidades, sua legitimidade e o aparato administrativo que os envolve.

A pesquisa se sustenta num estudo comparativo de duas realidades bastante diferentes: pelo porte das duas cidades, pela dimensão política representada pela capital mineira, pela composição partidária e a posição político-ideológica das administrações de Belo Horizonte, pelas diferenças manifestas de uma cultura política presente no comportamento participativo da sociedade nos dois universos, além de um conjunto de outras diferenças que a própria pesquisa demonstrará.

No entanto, as duas cidades apresentam algumas similaridades, pois, tanto a capital mineira como a cidade de Divinópolis, localizada na região Centro-Oeste do estado, exercem influência determinante no âmbito regional em que se localizam como núcleos aglutinadores e de ressonância tanto nos aspectos econômico e político, como em termos de manifestações culturais e de prestação de serviços. Fato que torna a investigação proposta relevante em termos do entendimento de tal influência e dos desdobramentos da pesquisa em termos da análise de outras realidades.

Parte-se da idéia de que as iniciativas no campo da gestão participativa adotadas em Belo Horizonte podem ser tomadas como parâmetro de comparação importante no contexto geral das novas experiências em funcionamento no país.

19 Tatagiba (2002) trata da dimensão política da paridade, demonstrando como muitas vezes a questão da paridade tem sido reduzida à sua dimensão numérica. Destaca que a igualdade numérica não é suficiente para garantir o equilíbrio no processo decisório, envolvido por uma legitimidade representativa construída no interior dos conselhos.

As formas de planejamento urbano adotadas pelas administrações de Belo Horizonte e Divinópolis²⁰ serão consideradas a partir de uma lógica comparativa. Isso em função de, na capital mineira, existir uma estrutura voltada para o planejamento que envolve uma Secretaria Municipal de Política Urbana ligada a Secretaria de Planejamento, pela existência do Conselho Municipal de Política Urbana²¹ e da tentativa de desenvolver um planejamento integrado envolvendo políticas urbanas e sociais.

Analisar Divinópolis, a partir dos avanços alcançados em termos de políticas urbanas participativas aplicadas na cidade de Belo Horizonte, bem como, entender as dificuldades enfrentadas nesse processo tem importância também pelo fato de ainda predominarem estudos voltados para os grandes centros urbanos, focados no funcionamento das metrópoles em contraposição a uma carência de pesquisas que tratem da realidade de cidades de pequeno e médio porte.

Considerações Finais

As diretrizes estabelecidas pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade representam uma mudança significativa na concepção de cidade, apresentando um novo e amplo repertório conceitual associado à idéia

20 A cidade de Belo Horizonte foi fundada em 1897, tornando-se a primeira cidade planejada do país, numa concepção positivista relacionada ao padrão de modernidade da República. Localiza-se no centro-sul do Estado de Minas Gerais, ocupa uma posição de encruzilhada por estar num ponto de convergência de vias de fácil circulação, o que facilita o contato da cidade com várias regiões diferentes. Transformou-se em sede da Região Metropolitana, pela Lei Estadual nº 6303 de 1974, que envolve oito cidades. Possui hoje 2.238.526 habitantes e é administrada a partir de nove regiões administrativas. Divinópolis transformou-se em 1911 numa cidade que logo ganhou importância como pólo no centro-oeste, em parte por sediar a Oficina da Estrada de Ferro Oeste de Minas, transformada posteriormente em Rede Mineira de Viação e RFFSA. Foi planejada no seu traçado para ser uma cidade moderna. Localizada a 114 km da capital, tem atualmente cerca de 200 mil habitantes, e sua importância econômica se deve ao setor siderúrgico e, mais recentemente, à ampliação do setor de confecção. Exerce influência numa micro-região que envolve 12 cidades. Seu Plano Diretor foi finalizado em 1999 e aprovado em lei no ano de 2000. Possui atualmente em funcionamento diversos Conselhos Setoriais e tem uma Secretaria de Planejamento que passou por várias reformulações desde a década de 1970.

21 O COMPUR é citado como exemplo de instrumento democrático de gestão no Estatuto da Cidade, edição comentada, como resultado das definições do Plano Diretor aprovado em 1996 (*Estatuto da Cidade* - guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília 2005: 197).

básica de consolidação da democracia, via aplicação de instrumentos de intercessão entre Estado e sociedade civil. Tal situação nova representa a vivência política do Estado de Direito efetivado na concepção e aplicação de políticas urbanas, viabilizando uma nova conformação do planejamento das cidades.

A possibilidade de superação do planejamento urbano de natureza normativa para uma versão participativa pressupõe a convergência das deliberações sobre políticas e sua implantação no âmbito das intervenções urbanas em consonância com as ações de cunho social, ambiental e de valorização da herança e do patrimônio histórico-cultural de cada cidade. Portanto, no conjunto, tratar de planejamento envolve uma globalidade, destacando-se aspectos de caráter legal, administrativo e técnico, bem como, parte-se do pressuposto de que o planejamento resulta de definições políticas carregadas de valores portados pelos atores envolvidos no processo.

O campo a ser analisado tem os registros das posições político-ideológicas dos elementos que o constituem, numa complexa integração entre gabinetes técnicos, movimentos sociais e setores econômicos. Todos esses atores dialogam e se divergem dialeticamente no momento das discussões e deliberações, portadores de diferentes motivações, expressam o conflito presente inclusive no próprio discurso participacionista, fundamento de todo o processo.

O recorte de realidade definido para realização do estudo comparativo proposto está fundamentado na necessidade de se verificar a articulação existente entre as bases legais instituídas e os níveis diferenciados de sua incorporação, o que está sendo chamado na investigação de mútua inserção entre legalidade e realidade. Parte-se da observação de Bobbio (1992) de que as normas constitucionais não são as regras do jogo, mas sim as regras preliminares que possibilitam o desenrolar do jogo. É nessa perspectiva que a inserção em campo levará em consideração a legislação urbana, as estruturas organizacionais e também a verificação de como as definições de planejamento estão se dando na prática e na implementação de políticas públicas. Evita-se assim, uma visão institucionalizada ou atrelada a um discurso na tentativa de atingir a situação em que se dá o debate.

O pensamento de Weber²² traz uma enorme contribuição para o estudo proposto, tanto pelo direcionamento da análise para a captura das tensões relativas às formas de dominação²³ presentes nas relações sociais como também e, principalmente, pela relevância dada a cultura, interpretada em sua condição polissêmica em que o sujeito como portador de valores atribui sentido à realidade em ações reciprocamente referidas. Segundo Weber, o homem é um agente significador da realidade e deve ser investigado pela carga cultural que transporta. Dessa forma, Weber parte da idéia de que há um condicionamento recíproco entre fatores econômicos, políticos e culturais.

No estudo do Estado Moderno, a burocracia é elemento fundamental. Nesse caso, a análise de Weber (1999) possibilita uma compreensão do processo de construção democrática que envolve a relação direta entre democracia e burocracia.

O planejamento poder ser considerado um campo²⁴ de poder numa perspectiva ampla, composto por uma estrutura normativa, uma composição burocrática e por esferas de deliberação com significações simbólicas determinadas pelas forças em disputa em que se manifestam os discursos dos vários atores que o constituem. Na visão bourdieusiana, o esforço se volta para entender quem domina o campo, sendo que o interessante é ver no campo um movimento que envolve ao mesmo tempo rigidez e fluidez, heterogeneidade e tensão.

22 Weber é um pensador da cultura, investiga a ação social pela carga cultural que agrega. Na concepção de Nobre (2005), sua sociologia subjetivista trata a exterioridade da cultura, sua objetividade, motivada por disposições subjetivas. A proposta compreensiva de Weber representa um método interpretativo de explicação e compreensão da realidade com o intuito de captar o sentido da ação. Na avaliação de Reis (2005), o pensamento de Weber há uma tensão básica entre o realismo analítico e o papel dos valores.

23 Weber (1999) em Economia e Sociedade mostra que todas as áreas da ação social mostram-se influenciadas por complexos de dominação. A sociologia analisa o mando, considerando o grau socialmente relevante em que se realiza, verificando o conteúdo e as formas do mando, ou exercício do poder. A compreensão do mando pressupõe sua relação direta com a submissão à autoridade. Segundo ele, precisa-se conhecer os fundamentos justificativos internos e os meios externos nos quais se apóia a dominação.

24 Em Bourdieu, campo representa um estado da relação de força entre agentes ou instituições engajadas na luta pelo controle da representação simbólica que determina as posições de poder (Bourdieu, 1983: 90)

Ao desenvolver sua sociologia, Bourdieu considera que há um nível de autonomização da superestrutura; essa concepção fica evidente na sua compreensão do poder simbólico ao ver nos sistemas simbólicos estruturadas e estruturantes²⁵ eu exercício e incorporação sutis fazem com que o poder se manifeste distribuído em todas as esferas da vida social.

No campo da investigação propriamente dito, as interpretações de Bourdieu serão de grande valia pela concepção de construção do objeto que propõe, sujeito a retoques sucessivos, e pelas inovações metodológicas, ao sugerir a incorporação articulada de várias possibilidades investigativas, convergindo para uma visão relacional²⁶ da realidade e da pesquisa dos fenômenos sociais. A perspectiva relacional pressupõe que os componentes de uma situação de realidade observada estão em relação e devem ser analisados a partir dessa lógica, o que favorece a utilização do método comparativo.

García Canclini (2005) refere-se aos avanços metodológicos²⁷ da sociologia bourdieusiana quando o mesmo incorpora descrições fenomenológicas do mundo vivido, sem perder de vista os aspectos estruturais da vida social, destacando o significado do conflito expresso na dominação de classe e nas relações de poder que se dão no campo simbólico. Para compreender a complexidade dos fenômenos histórico-sociais, Bourdieu lança mão de instrumentos diversificados como entrevistas, dados estatísticos e fragmentos de registros etnográficos com o intuito de compor uma totalidade e alcançar uma percepção em profundidade do campo analisado.

A gestão participativa pressupõe a criação de espaços de co-gestão que funcionam como esferas de formulação de políticas urbanas, como lugar de confronto e tensão, porém regulados por normas pactuadas em que

25 Análise feita por Bourdieu sobre os sistemas simbólicos em *O Poder Simbólico* (Bourdieu, 2001: 7-16).

26 Segundo Bourdieu (2001), o objeto pesquisado não está isolado de um conjunto de relações de que retira o essencial de suas propriedades.

27 Bourdieu chama atenção para o cuidado que tem na diversificação metodológica: Evidentemente, a liberdade extrema que eu prego, e que me parece ser de bom senso, tem como contrapartida uma extrema vigilância das condições de utilização das técnicas, da sua adequação ao problema posto e às condições do seu emprego (Bourdieu, 2001: 26). O autor ressalta ainda, a importância da atenção aos pormenores nos procedimentos de pesquisa na seleção de bons informadores, o cuidado na penetração no meio estudado, o peri

ocorre o que Francisco de Oliveira chama de “confronto propositivo ou antagonismo convergente” (Oliveira, 1993: 67). O movimento desse antagonismo convergente ocorre em três direções: na atuação da sociedade civil, pelo debate entre segmentos diversos em seu seio, no interior do Estado, em suas bases técnicas e constituição política e finalmente no encontro de ambos.

O processo de construção democrática tem sido marcado por avanços importantes, mas as mudanças mais amplas que afetam os valores e o comportamento político parecem ser vagarosas, restritas, e até mesmo marcadas por retrocessos. Ruda Ricci (2004), ao tratar do baixo impacto das ações participativas sobre a cultura política nacional, através de dados de uma pesquisa financiada pelo PNUD, coordenada por Guillermo O'Donnell e intitulada “Democracia na América Latina”, mostra que, no caso do Brasil, constata-se uma posição ambivalente dos entrevistados em relação à democracia.

A análise remete a um traço cultural de natureza difusa, de baixa orientação para a consolidação de valores políticos, afetando as políticas participacionistas adotadas pelos governos comprometidos com as novas possibilidades de gestão. A cultura política ambivalente verificada seria, segundo o autor, responsável por uma ação governamental pragmática e cautelosa, mesmo de governos engajados na implementação de instrumentos institucionais de participação à sua gestão.

É importante ressaltar que o ponto fundamental da análise das cidades pela via do planejamento implica em tomá-lo na perspectiva da participação social nas decisões políticas referentes às políticas urbanas, considerando sua nova configuração, tal como é tratada por Fernandes (1998), como um direito social.

O planejamento, a falta dele ou os equívocos cometidos a partir dele é com certeza um tema relevante na análise das cidades, uma vez que por meio do dele podem ser apreendidos a sinergia e os conflitos existentes entre distintos projetos de sociedade, as condições de participação e deliberação criadas, as estruturas de Estado e ações de governo aplicadas, enfim, o planejamento urbano tomado em seu conjunto e entendido como um direito social, reflete a realidade das gestões e seu potencial democrático. Pensar o planejamento é pensar a cidade nos seus fragmentos,

mas também e principalmente, na sua totalidade; é adotar um esforço reflexivo que envolve atores sociais diversos.

O que se pretende investigar é a importância do planejamento como norteador de políticas urbanas e instrumento de gestão capaz de favorecer ou não a participação, entendendo como ele vem sendo aplicado no contexto da nova regulamentação voltada para o funcionamento das cidades.

Bibliografia

- Avritzer, Leonardo (1994). “Modelos de sociedade civil: uma análise da especificidade do caso brasileiro”. *Revista Ensaios de Teoria e Filosofia Política - homenagem a Carlos Eduardo Baesse de Sousa*. Belo Horizonte: DCP/FAFICH/UFMG.
- Azevedo, Sérgio de (1999). “Reforma do Estado e mudança institucional: variáveis exógenas e endógenas”; em Melo, Marcus André, org.; *Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil*. Recife: Editora Massanga.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1996). “Da administração pública burocrática à gerencial”. *Revista do Serviço Público*. Ano 47, Vol. 120, (jan-abril).
- Bobbio, Norberto (1992). *O Futuro da Democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Bourdieu, Pierre (1983). *Questões de Sociologia*. Rio de Janeiro: Editora Marco Zero.
- Bourdieu, Pierre (2001). *O poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Canclini, García Nestor (2005). *Diferentes, desiguais e desconectados*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ.
- Dagnino, Evelina; Oliveira, Alberto; Panfichi, Aldo (2006) “Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina”; em Dagnino, Evelina; Oliveira, Alberto J.; *Panfichi, Aldo A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra.

- Dagnino, Evelina (2004). “Sociedade Civil, Participação e Cidadania: de que estamos falando?”; em Daniel Mato, org.; *Políticas de Cidadania y Sociedad Civil en Tiempos de Globalización*. Caracas: Faces, Universidad de Venezuela.
- Fernandes, Edésio (2006). “Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil”. In Brandão, Antônio L. B, org.; *As Cidades da Cidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Fernandes, Edésio (org) (1998). *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey Editora.
- Lobo, Tereza (1989). “Descentralização: Conceitos, Princípios, Prática Governamental”. *A Política Social em Tempo de Crise: Articulação Institucional e Descentralização. V. 3: Avaliação das Políticas Sociais Brasileiras*. Brasília: MPAS/CEPAL.
- Maricato, Ermínia (2000). “As Idéias Fora do Lugar e o Lugar Fora das Idéias: Planejamento Urbano no Brasil”; em Maricato, Ermínia; Vainer, Carlos; Arantes, Otilia. *A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes.
- Mont Mor, Roberto Luis de (1994). “Urbanização extensiva e lógicas de povoamento: um olhar ambinetal”. In: Santos, Milton; Souza, Maria Adélia de Souza; Silveira, Maria Laura, orgs.; *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: Editora Hucitec.
- Nogueira, Marco Antônio (2005). *Um Estado para a Sociedade Civil: Temas Éticos e Políticos da Gestão Democrática*. São Paulo: Cortez.
- Oliveira, Francisco (1993). “Quanto melhor, melhor: o acordo das montadoras, Novos Estudos Cebrap, nº36, julho 1993”; em Grupo de Estudos sobre a construção democrática *Revista Idéias*, nº 515, 1998/1999. p. 43-74.
- Paoli, Maria Célia (1995). “Movimentos Sociais no Brasil: Em Busca de um Estatuto Político”; em Hellmann, Michaela, org.; *Movimentos Sociais e Democracia no Brasil: Sem a Gente não Tem Jeito*. São Paulo: Marco Zero & Ildesfes & Labor.
- Perez, Léa (1998). “A Cidade e a Modernidade: Equívocos Conceituais”. *Veritas*, Porto Alegre, PUCRS, V. 39, Nº. 156, (dez). pp. 621-627.

- Reis, Fabio Wanderley (2005). “Weber e a política”. *Revista Teoria e Sociedade. O Pensamento de Max Weber e suas interlocuções*. Número Especial, (maio). Belo Horizonte. pp. 26-49.
- Ricci, Rudá (2004). “Contradições na implementação das políticas de participação”. *Revista Espaço Acadêmico*. Nº 36, (Mai/2004). Disponível em <http://www.espacoacademico.com.br>. Acesso em: 05 jun.2007.
- Rodrigues, Arlete Moyses (1993). “Desenvolvimento ou reforma urbana: concepções e contradições”. Anais do 3º Simpósio Nacional de Geografia Urbana. Rio de Janeiro. pp. 107-115
- Santos, Wanderley Guilherme (1993). Razões de desordem. Rio de Janeiro: Rocco.
- Tatagiba, Luciana (2002). “Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil”; en Dagnino, Evelina, org.; *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra.
- Vainer, Carlos Pátria (2000). “Empresa e Mercadoria. Notas sobre a Estratégia Discursiva do Planejamento Estratégico Urbano; en Maricato, Ermínia; Vainer, Carlos; Arantes, Otilia. *A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando Consensos*. Petrópolis: Vozes.
- Weber, Max (1999). *Economia e Sociedade. Vol. 2ª*. Brasília. Brasília: Editora Universidade de Brasília.