

Alianças transversais, reconfiguração da política e desenvolvimento urbano: cenários do presente e do futuro¹

*Héctor Poggiese*²

Esse texto tem como objetivo analisar as relações atuais entre desenvolvimento urbano e política, observando as tendências dominantes e contra-tendências e levantando hipóteses sobre alternativas para reverter essa determinação. Haveria alternativas para o futuro em que a política, reconfigurada, pudesse influenciar o desenvolvimento urbano, determiná-lo de uma certa forma? Uma forma diferente de fazer a política urbana, sustentada em alianças transversais, teria possibilidades nesse futuro? Podem ser percebidas na atualidade potencialidades, atributos ou condições para essas alternativas?

Contradições: desenvolvimento urbano vs. desurbanização

As grandes remodelações imobiliárias expressam, na atualidade, a dinâmica econômica do desenvolvimento urbano, reproduzindo um modelo espacial e de consumo cegante: a “qualidade de vida” urbana estaria dada pelos empreendimentos monumentais que vão sendo reinseridos nas antigas estruturas urbanas. Antes, as cidades se organizavam em torno da sede das indústrias e assumiam as formas que garantiam esse funcionamento. Atualmente existem menos indústrias, salvo uma indústria dominante, que é a de fazer e refazer a cidade, reorganizando seus espaços e usos.

Há um caso paradigmático em que se descobre a sobreposição entre a fase de desenvolvimento urbano baseado na ação do Estado como ator “promotor” do desenvolvimento e a nova etapa em que o Estado promove a “busca/surgimento de promotores” desse desenvolvimento urbano. É o caso do antigo Albergue Warnes, na cidade de Buenos Aires. Abandonado desde a década de 1950, no início da década de 1990 surgiu a possibilidade de resolver o conflito com os proprietários

1 Tradução realizada por André Pasti, com revisão de Heloísa Molina, a partir do texto originalmente publicado no livro: RIBEIRO, Ana Clara Torres (org.). *El rostro urbano de América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

2 Advogado pela Universidade de Buenos Aires. Mestre em Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, Brasil. Consultor da UNESCO, UNICEF, OPAS, FAO, IICA e outras organizações latino-americanas. Pesquisador e professor na FLACSO-Brasil (1981-84) e na FLACSO-Argentina desde 1985. É membro das Redes PPGA (Planejamento Participativo e Gestão Associada).

do terreno, cuja posse era do Estado. Os habitantes das propriedades abandonadas foram realocados, e os edifícios foram dinamitados.

No entanto, no alvorecer do neoliberalismo urbano, houve uma mudança na orientação dos dirigentes da política urbana e preferiu-se esperar que o mercado resolvesse o uso do imóvel com alguma proposta viável. O Estado, em nível municipal, preferiu renunciar à possibilidade que tinha de associar-se aos proprietários do terreno (que em parte também era municipal) e realizar uma urbanização progressiva que aos poucos reorganizasse o bairro e possibilitasse uma adaptação dos setores público e residencial do entorno imediato (um parque que foi sede das faculdades de agronomia e medicina veterinária, um hospital e lar de idosos, ferrovias, um lar infantil, um bairro residencial-industrial).

O mercado demorou quase uma década até que o Carrefour comprasse dos proprietários e realizasse uma obra que, em menos de dois anos e com apenas uma parte concluída (o hipermercado e um túnel no cruzamento da ferrovia), rapidamente transformou a área. Paralelamente, a Universidade de Buenos Aires, sufocada entre a crise financeira e as perspectivas de aumento das matrículas nas referidas faculdades, agora favorecida pelo acesso ao túnel e pela urbanização iniciada, lançou-se para aumentar as suas edificações no Parque, também aumentando o número de veículos e reduzindo seu acesso comunitário, já restrito durante a era militar.

Em suma, o mercado imobiliário capitalista resolve financeiramente a urbanização e, de imediato, a resposta dos demais atores públicos é transformar a área verde em edificada. Onde existia uma área desocupada de 19 hectares e um parque de medidas semelhantes disponíveis, passará a existir um hipermercado, um conjunto de torres e um parque ao mesmo tempo reduzido, fechado e tendo transforma seu uso em sede de edifícios universitários. Por quarenta anos os moradores demandaram a urbanização da área vazia, e agora têm que reclamar dos efeitos finais de tal urbanização³.

3 Claro que confunde seus oponentes. A universidade é responsável, mas o processo que levou a isso foi a mudança produzida pela nova forma de reurbanização, no caso, o Carrefour. Os efeitos negativos do impacto ambiental são descobertos mais tarde, porque antes prevaleciam as questões de emprego e progresso da região.

A globalização reurbanizante, as políticas urbanas e a qualidade de vida urbana

Em Buenos Aires, em áreas nobres e tradicionais – representativas de um padrão de estruturação urbana muito característico (baixa densidade de edifícios, ruas arborizadas, tecido urbano residencial homogêneo) – já se percebe a pressão da cidade global. Esses setores já estão assumindo o papel inicial de centros gastronômicos e de amenidades na forma de serviços para o centro hoteleiro e serviços para negócios, modificando a qualidade de vida residencial e acelerando a expulsão de alguns (aqueles com menos recursos) e a saída rentável de outros (de renda média ou alta) que vendem seus imóveis por um preço alto.

No bairro de Palermo Viejo⁴, a reforma do Código de Planejamento Urbano não foi categórica no que diz respeito à altura e intensidade da edificação, deixando em aberto a possibilidade de proprietários de grandes lotes obterem regulamentações especiais para a sua utilização e, portanto, permitindo torres de edifícios. O mesmo bairro está localizado no chamado Corredor Norte do Plano Urbano Ambiental – área com maior densidade populacional, construção e investimentos imobiliários mais importantes, o que equivale a considerá-la a reserva para a expansão do mercado imobiliário.

No Rio de Janeiro, foi extinto o Conselho Municipal de Políticas Urbanas (Compur), responsável pela elaboração dos Projetos de Estruturação Urbana (PEUs) que representavam um plano diretor local e uma lei orgânica por bairro. Esta medida teve um efeito generalizado, permitindo a liberdade de utilização das “operações consorciadas”, mecanismo que autoriza construções fora do ordenamento urbano da área desde que haja compensação financeira. Isso desencadeou uma série de empreendimentos gigantescos, incluindo apart-hotéis nos bairros, e colocou o Rio na esteira da corrida imobiliária dos anos 1970. A tensão subsequente é dada pela lógica de uma sequência perversa. Os benefícios dos investimentos imobiliários fora do padrão do bairro seriam usados para financiar investimentos nas favelas pelo Programa Favela-Bairro (fazer da favela um bairro), mas na verdade o que se transformou foram as condições de vida do restante da população de bairros residenciais de classe média – dito com o humor carioca, seria o “Programa Bairro-Favela” (fazer do bairro uma favela) (Theofilo, 2000).

Na Costa Rica, os territórios estão recebendo processos acelerados de transformação produtiva, mas é reivindicada a necessidade de um planejamento urbano e territorial como política de Estado e de uma efetiva institucionalização do controle sobre as doações e investimentos que entram no país. É arriscado

4 Segundo J. L. Borges, o lugar da “fundação mitológica de Buenos Aires”.

fortalecer as estruturas semi-privadas paralelas que canalizam os recursos do país na ausência de um aparato institucional estatal para controlar os fundos. A região metropolitana de San José aparece como o principal núcleo de impacto ambiental, e teme-se que a falta de controle permita que novas zonas de urbanização atinjam os desequilíbrios extremos da parte sul da cidade (Argüello-Rodríguez, 2000).

Desenvolvimento urbano e desastres

Os desastres de origem natural e tecnológica estão na ordem do dia nas grandes cidades, e a recorrência de grandes catástrofes (inundações, derramamentos tóxicos e outros) é previsível, assim como é previsível o aumento da incerteza sobre o comportamento dos sistemas. O tema, que não é tratado por uma ou algumas disciplinas, ultrapassa o setorial e se instala em uma área de intersecção entre o Estado e a sociedade. O mercado da acumulação e da lucratividade não encontrará retornos satisfatórios ou retornos rápidos investindo em prevenção e mitigação de desastres.

É insuficiente a abordagem conceitual que nos diz “é a própria natureza de um acontecimento que nos conduz a uma situação desastrosa” – isto é, a situação de emergência onde devemos agir, enfrentar o seu impacto reconstruindo ou compensando os danos. Esta concepção vem das ciências duras e de um modelo político a partir do qual intervêm a partir de estruturas de segurança, por meio de organizações definidas pelo Estado como especializadas – Defesa Civil, Forças Armadas – sem viabilizar outras formas de intervenção.

Nossa abordagem teórica sustenta que não há desastres naturais, mas que, mesmo tendo sua origem em fenômenos naturais, tecnológicos, antrópicos, etc., os desastres são, em essência, uma construção social, o resultado de um processo de ocupação e produção que, como “desenvolvimento” ligou a vida humana à natureza. Na verdade, o desastre é alcançado por um estado de exposição anterior ao evento: o desastre nada mais é do que a afirmação das contas negativas do desenvolvimento adotado. Traduzido para as cidades, os desastres representam as contas negativas do desenvolvimento urbano em relação a itens sociais e ambientais.

Diante de certas ameaças, não podemos intervir ou não temos com o que intervir, mas é possível agir sobre a vulnerabilidade – atuar sobre o risco, reduzindo o que expomos a um evento que necessariamente ocorrerá e gerará algum impacto. Os mapas de risco com participação comunitária não só trazem a percepção social sobre os riscos, mas também permitem refletir sobre a história do desenvolvimento da cidade. Não é a mesma coisa conceber os desastres como um fardo ou obstáculo fatal para o desenvolvimento das cidades e para a qualidade de

vida dos seus habitantes do que compreender o desenvolvimento urbano como responsável pelos desastres.

Alguns trabalhos nesta linha têm sido bastante esclarecedores e têm recriado a conceituação da relação entre o ambiente construído – isto é, o urbano – com o meio ambiente que é o suporte natural da cidade (Balanovski; Redin; Poggiese, 1999). Talvez o mais importante seja que moradores, organizações sociais e governos locais concordem que toda a microrregião seja declarada zona de inundação, com regulamentação para seu tratamento especial, o que ajuda a superar o estigma da desvantagem ambiental. Mas a coincidência mais detonante é promover um processo progressivo de requalificação e desurbanização que valorize a área, reconquiste a ecologia e recupere espaços não edificáveis, combinando espaços verdes e usos cotidianos e produtivos necessários para a cidade.

A percepção da comunidade sobre o risco que resulta da interação realizada no projeto é ambientalista, como uma reconstrução “assistida” da relação entre suporte natural e urbanização, entre bacia e cidade, entre ambiente natural e ambiente construído. O ponto de equilíbrio, em termos de “progresso”, não está necessariamente à frente se considerarmos a proposta de desurbanizar.

As metrópoles de serviços e serviços para as metrópoles

O desenvolvimento local aparece como um paradigma diante da globalização. No entanto, não é suficientemente levado em conta que esta globalização recompensa e pune: a nível territorial, isso é bastante evidente. Basta observar os territórios para descobrir que o modelo de desterritorialização da economia opera como um forte distrator de energia e um ágil redistribuidor das desigualdades espaciais e sociais. Assim como há regiões vencedoras e derrotadas, há cidades, vilas e pessoas que ganham e outras que perdem com este modelo. De acordo com algumas investigações jornalísticas, existem cerca de 430 povoados argentinos que podem desaparecer (La Nación, 2000) e serem levadas a leilão, como Los Catutos na província de Neuquén (Clarín, 2000 a; 2000b).

Para uma ilustração, vale comentar a tendência que alguns municípios da Argentina estão experimentando.

Em um pequeno município da periferia de Córdoba, discute-se a conveniência ambiental de aceitar em sua jurisdição o tratamento de resíduos radioativos (urânio), proibidos na capital provincial – de onde eles provêm. Rosario del Tala, município da região agrícola deprimida de Entre Ríos, se candidata ao recebimento de lixo nuclear que a cidade de Gastre, em Chubut, rejeita há anos.

A tendência dos municípios da Província de Buenos Aires, localizados na região conhecida como Pampa Húmeda, que há um século apoiavam o desenvolvimento nacional com sua produção de grãos e carnes, está agora estritamente direcionada a obter nesses municípios, em declínio econômico, os serviços demandados pela Área Metropolitana de Buenos Aires.

Nessa província, vários municípios estão se candidatando para obter (e alguns já conseguiram) a localização em seus territórios dos presídios que receberão os internos da Cadeia de Caseros, em Buenos Aires, como solução para o problema da falta de atividades produtivas e empregos. O município de Tapalqué, por outro lado, quer que a estação de tratamento de resíduos urbanos da Capital Federal e arredores se mude para lá; com o apoio assinado por metade de seus 7.500 habitantes, o prefeito pede o gigantesco lixão para amenizar a crise de empregos. Em Pinamar, pelo contrário, para dar segurança aos turistas e proteger a oferta turística que sustenta o desenvolvimento local, se discute o cercamento das fronteiras municipais.

Isso mostra que as buscas locais por soluções para o desenvolvimento são canalizadas pela promoção dos serviços menos atraentes, embora volumosos, da grande cidade (lixões, prisões etc.), na expectativa de obtenção de empregos e atividade econômica.

Tendências nos modelos de formulação de políticas urbanas

Neste ponto, é necessário traçar as características definidoras das modalidades de produção de políticas urbanas percebidas como tendências, sejam dominantes e alinhadas com o modelo de cidade global, sejam confrontadoras e inovadoras em relação ao referido modelo.

Nesses tempos, é comum recorrer a um esquema interpretativo baseado em um triângulo relacional entre setores: fala-se de um Terceiro Setor (sociedade civil, organizações comunitárias), por isso aceita-se a ideia de que existem dois outros “setores” – o Estado e o mercado – sem que ninguém se refira a qual deles seria o primeiro e qual o segundo. O esquema do triângulo é uma tentação para alguns analistas e ensaístas que esquecem ou omitem que essas relações são dependentes. Em intensidade, dependem do poder de cada setor, e em orientação, dos interesses (econômicos, ideológicos, culturais, políticos) de cada setor.

O terceiro setor não está imune aos processos econômicos e políticos neoliberais: o mercado (grandes empresas nacionais e transnacionais e grupos financeiros), sustentando como ideias-força alguns valores de alcance universal que não são questionados (as grandes narrativas) – tais como a igualdade de oportunidades, a sustentabilidade ambiental e a ética da solidariedade – está

investindo recursos na formação de um terceiro setor aliado aos seus interesses particulares.

Observando o esquema triangular com esses cuidados, fica mais fácil descrever as alternativas de polaridade dos processos de tomada de decisão e identificar pelo menos três modalidades bastante diferentes.

Modalidade palaciana-corporativa

Em primeiro lugar, há uma tendência sustentada e condicionada pelas demandas presentes e potenciais das corporações transnacionais e seus parceiros locais, que gera um mercado de terras e investimentos fundiários e urbanos ajustado ao princípio de reocupação de áreas urbanas funcionais às modalidades que a globalização prefigura para grandes cidades. Os projetos imobiliários que giram em torno da refuncionalização e requalificação de áreas anteriormente desvalorizadas obtêm uma melhoria na taxa de rentabilidade urbana, e múltiplos atores econômicos e políticos se entrelaçam e desentrelaçam em um ritmo vertiginoso por oportunidades existentes ou criadas.

Esses atores, em sua maioria empresas, mas também bancos financeiros, intermediários, consultorias, estúdios de arquitetura, políticos e funcionários selecionam projetos que promovem febrilmente, em todas as ordens, favorecendo a tendência instalada e a expectativa localizada nas esferas do Estado que, cada vez mais debilitadas, anseiam por investimentos privados.

A modalidade é consequência da exploração de relacionamentos e de um marketing orientado para atrair o interesse dos políticos tomadores de decisão aos negócios empresariais, sem renunciar às intrigas palacianas se necessário. O centro das decisões urbanas foi deslocado do Estado e está no mercado, para o qual os governos concordam e de onde escolhem, de acordo com suas preferências.

Esta modalidade é tipicamente palaciana-corporativa: informal e oculta, acessível apenas aos interessados em negócios, não responde a nenhum plano, mas a uma palavra de ordem conjuntural – ideia-força – que faz das antessalas do palácio locais do mercado, formando um tipo de funcionário flexível com o mercado e restritivo com a comunidade.

Podemos comentar um caso ilustrativo deste modelo. Em Buenos Aires, antes da autonomia da cidade, muitas das decisões urbanas cabiam ao governo nacional. O debate sobre a localização do aeroporto local (cabotagem e alguns voos internacionais para o Uruguai e Brasil) ganhou intensidade em favor do uso imobiliário de seus valiosos terrenos, próximos ao Río de la Plata e em meio a uma área urbana com um alto nível de renda.

Há trinta anos, em um plano diretor da cidade, havia sido incluída a ideia de construir uma ilha no rio para transferir o aeroporto. Um assessor especial⁵ do presidente começou a divulgar um projeto na imprensa, elaborado por um *pool* de empresas francesas, para realizar essa transferência. O anúncio desse projeto foi feito após a aprovação da Constituição Federal e antes da convocação da Assembleia Estatutária da Cidade de Buenos Aires, a partir da qual terminaria a ingerência do governo nacional em relação à cidade. Os interesses econômicos que apoiavam o projeto não queriam se arriscar a ter um governo local que tivesse outra orientação para as decisões urbanas.

A criação de uma opinião favorável ao projeto buscava também demolir a resistência formal do município que, na qualidade de dono dessas terras, as havia cedido em uso à nação para esses únicos fins, devendo reconquistar seu controle em caso de desocupação do terreno da utilização como aeroporto.

Modalidade tecnocrática-partidária

Em segundo lugar, encontra-se uma modalidade na qual é central o papel do governo em gestão do Estado, orientada pela delegação representativa: sob o argumento de que o sistema eleitoral criaria uma democracia delegada pela qual atribui aos representantes eleitos a responsabilidade e a competência por determinados assuntos, tende a ocultar uma predisposição maior para a busca em garantir a continuidade pessoal e partidária nesses cargos de governo do que para ampliar as bases democráticas das decisões.

Essa modalidade é tipicamente tecnocrática-partidária: organiza-se em uma simbiose entre técnicos e políticos por vínculos partidários. A centralidade é dada pela ação governamental e pelos programas impulsionados a partir do Estado, mas sob a lógica ordenadora da fidelidade partidária. O lobby empresarial e a pressão comunitária são aceitos como entradas imprescindíveis, mas controláveis em face das definições políticas dos núcleos partidários em posições governamentais. Embora o princípio seja que a ação governamental seja equidistante e neutra em relação aos setores, essa modalidade tende a formar funcionários que estão propensos a negociar com lobistas do mercado e a manipular o setor social.

Os mecanismos da democracia semidireta são tolerados como uma forma expressa – embora nem sempre respeitada – de autocontrole democrático, e às

5 O engenheiro Alvaro Alsogaray, ex-ministro da Economia em governos militares anteriores, presidente de um partido conservador e pai da então secretária de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, María Julia Alsogaray. Naquela época o projeto não se concretizou, entre outras coisas, porque, sendo uma iniciativa da modalidade palaciano-corporativa, não escondeu sua origem, tornando muito evidente a sua intencionalidade.

vezes promovidos como contrapeso aos perigos dos desvios por falta de comunicação com a sociedade ou da corrupção nos negócios.

Os mecanismos participativos são incômodos e disfuncionais para este modelo, mas precisam ser “exibidos”. A partir daí, geram-se todos os jogos de entretenimento vãos, sem aproximação das decisões, as consultas “participativas” e a manipulação – expressa em colocar em discussão um conjunto de possibilidades previamente escolhido nos bastidores, enquanto outras foram descartadas. ou quando as opções se apresentam como alternativas indiferentes ao sistema técnico-político, porque têm o mesmo objetivo – torna-se uma constante, embora maquinada.

Modalidade democratizante-participativa

Se nas modalidades explicadas anteriormente a centralidade é dada a partir de um dos vértices do esquema analítico que chamaríamos de “triângulo dos grandes setores” (o vértice do mercado na modalidade palaciano-corporativa e o vértice do Estado na modalidade tecnocrática-partidária), o mesmo não acontecerá na modalidade democratizante-participativa. Não será do vértice remanescente do triângulo (o terceiro setor) de onde se imprime a modalidade, mas na mútua conexão entre dois vértices: o Estado e o terceiro setor.

Esta modalidade é inovadora porque se baseia nos seguintes princípios norteadores:

- A iniciativa pode ser de um ou de outro setor, mas o procedimento metodológico e os cenários de planejamento e gestão serão os mesmos.

- A identificação de questões de desenvolvimento urbano socioambiental que, abandonadas pelo Estado em seu encolhimento, permanecem sem atribuição de responsabilidades, mas não são aceitáveis ou toleráveis pelo mercado, como por exemplo: a multietnicidade e o pluralismo cultural; catástrofes e desastres; desenvolvimento local em áreas sem rentabilidade econômica; os valores da qualidade ambiental nas urbanizações “pré-cidade global”; a socioeconomia ou as economias solidárias como formas não capitalistas de mercado; o desenvolvimento da capacidade popular na tomada de decisões na cidade.

- A perspectiva de uma influência mútua no sentido de que a recuperação e recomposição de um setor depende da recuperação do outro, conforme discutido em trabalho anterior (Poggiese et al, 1999), é a maneira através da qual a sociedade e o Estado estariam em melhores condições para poder coparticipar do processo decisório:

O Estado e a sociedade deveriam entender que precisam um do outro para se fortalecer e que abrindo o jogo para a cogestão facilitam a transparência, o controle, a integração e um caminho para uma sociedade mais democrática e equitativa. O que também significa que devem se “entender” de outra forma (...), com um método de ação que os coloque em pé de igualdade de situação. No que diz respeito aos setores sociais, capacitá-los a negociar com o Estado. No que diz respeito ao Estado, capacitando seus funcionários para compreender a sociedade [...] (Poggiese et al, 1999, p. 174).

A prioridade que os reúne é a de explicitar acordos específicos sobre como lidar com essas questões, para criar uma associação prévia ao debate com o mercado.

- Buscar a democratização ampliada, por meio do aumento da participação popular nas decisões, distribuindo conhecimento e capacidade para fazê-lo, popularizando o planejamento e a gestão.

Procedimentos de democracia semidireta

Entre as inovações que têm sido aplicadas na região para possibilitar a participação popular estão os chamados mecanismos semidiretos de consulta pública, definidos pelas constituições nacionais ou pelas constituições de cidades nos casos em que as leis nacionais o permitirem ou determinarem⁶. Os instrumentos mais característicos e tradicionais da democracia semidireta são de difícil aplicação, de trâmite complicado, exigindo um esforço coletivo exagerado e suas repercussões podem ser pouco efetivas.

As leis de iniciativa popular, por exemplo, requerem muita mobilização, mas o efeito alcançável é apenas que sejam consideradas no legislativo, que tenha entrada como um processo legislativo. Esse mesmo efeito seria obtido igualmente se o projeto fosse apresentado por um legislador.

A revogação de mandatos, que significa eliminar o contrato de representação estabelecido pelo voto, é impraticável devido aos requisitos necessários para operacionalizá-la – em algumas constituições, é estabelecido um mínimo de 20% do eleitorado para solicitá-lo, em um prazo que é pouco mais da metade do mandato questionado.

A audiência pública é o procedimento que vem ganhando muito respaldo e aplicação em diversos países: geralmente é realizada dentro de um quadro jurídico

6 A cidade de Buenos Aires é autônoma desde 1996, com base em uma constituição própria baseada na reforma da Constituição Nacional de 1994, que lhe outorga um nível semelhante ao dos estados/províncias. Nessa Constituição local foi incorporado um numeroso conjunto de mecanismos de democracia semidireta: a iniciativa popular, a revogação do mandato, a audiência pública, o procedimento de dupla leitura legislativa, o orçamento participativo, entre outros.

estrito e simbólico, ou seja, constitui-se como um lugar para ouvir. O sistema de audiências públicas que interessa é aquele que se realiza participando da formulação de leis ou projetos de governo, quando assim o determina as normas básicas. Em seu formato mais difundido e repetido, acaba sendo apenas uma troca unilateral “escuta em público” entre o projeto do governo e cidadãos opinadores. Os legisladores e funcionários, dada sua origem eleitoral e sua experiência em órgãos colegiados, não conseguem se abstrair do mito do número (quantos “a favor”, quantos “contra”), mesclado com a quantidade e a qualidade da representação (a quantos, a quais e como representa a pessoa opinante).

No caso de consultas não institucionalizadas por lei, mas sendo a decisão a ser tomada importante, os governos estão preferindo um ator externo e internacional como fiador da transparência da consulta. Mesmo assim, o mecanismo é o mesmo: unidirecional e sem trocas.

É necessário haver outro tipo de audiência que permita um “diálogo público” com possibilidades abertas de troca e negociação, buscando a construção de novos consensos e de definições precisas para as divergências⁷.

Outro aspecto menos discutido das audiências públicas – embora não seja de menor importância – é que podem ser opcionais (os governos podem convocá-las ou não) ou obrigatórias (a lei define os casos em que não podem ser omitidas). Em algumas situações, é prevista a possibilidade de eliminar a opcionalidade dos órgãos governamentais e torná-las obrigatórias em caso de solicitação, mediante o preenchimento de uma determinada percentagem das assinaturas do eleitorado – requisito que mais desmotiva do que promove o seu uso.

As modalidades tecnocráticas-partidárias tendem a utilizar a audiência pública em busca da conformidade social tanto em relação aos projetos de governo originados em seu setor, seja por iniciativa política ou técnica, quanto aos projetos governamentais que dão forma a iniciativas extragovernamentais (de organizações de bairro, cidadãos, outros atores). Nesse caso, a audiência é considerada em seu valor de controle da população sobre as decisões do Estado. Ocorre, às vezes, que a audiência pública é manipulada como forma de rejeitar, destruir ou controlar práticas de planejamento que contenham um modelo que supera os anteriores, embora a audiência seja muito pequena em relação ao debate amplo e participativo e até a exaustão os tomadores de decisão arroguem desqualificar tal procedimento.

7 Há experiências de aplicação de outros modelos de audiência pública na formulação de normativas e projetos urbanos em que não há apenas intercâmbio entre os participantes, mas também pode haver um registro em ata – na saída – de seu parecer final. Em alguns estudos que fizemos sobre o comportamento dos participantes, pudemos verificar mudanças em uma alta porcentagem deles em função da audiência. Conferir Poggiese (1990).

Procedimentos de democracia ampliada

Outros mecanismos de participação popular experimentados nos processos de formulação de políticas urbanas podem ser distinguidos dos anteriores, como instrumentos de democracia ampliada ou democracia participativa.

Orçamento Participativo

O orçamento participativo, como modelo estatal de organização e resolução do orçamento da cidade que inclui a participação comunitária de seus bairros e regiões, já é experimentado há mais de uma década em Porto Alegre. Nesse período, não só conquistou reconhecimento nacional, latino-americano e mundial, mas também é tomado como referência inspiradora para outros governos municipais: ao final do ano 2000, havia 140 municípios brasileiros realizando programas de orçamento participativo, sendo diversos tanto os modelos experimentados como os partidos no papel de governo⁸.

Em 1989, concomitantemente ao início de sua implantação em Porto Alegre, uma experiência bastante próxima teve início no Município de Buenos Aires, o Programa de Oficinas de Planejamento e Gestão, que por alguns meses foi aplicado nos bairros da cidade com o objetivo de fixar um orçamento específico para projetos dos bairros (Poggiese, 1990). Esta iniciativa foi abortada em meio ao processo de implementação devido à rápida mudança para o neoliberalismo que o governo municipal tomou, aderindo às políticas do governo nacional.

Em 1996, a Constituição da Cidade Autônoma de Buenos Aires previa de forma muito clara e contundente, em seu artigo 52, que “se estabelece o caráter participativo do orçamento. A lei deve estabelecer os procedimentos de consulta sobre as prioridades de alocação de recursos”. No entanto, cinco anos depois, o Legislativo ainda não havia preparado o projeto de tal lei.

Em 2000, a prefeitura de Montevidéu realizou assembleias descentralizadas nos Conselhos de Bairro de suas dezoito zonas para estabelecer suas prioridades e linhas de ação, colocando em prática a “modalidade do Orçamento Participativo”.

O orçamento participativo cumpre o papel duplo de ampliar a democracia de forma participativa e de estabelecer práticas de cogestão na política municipal, conforme destacam os inspiradores e pesquisadores (Fedozzi, 2000) porque

trata-se [...] de um método de complementariedade entre a representação tradicional (do Executivo e Legislativo) e formas de

8 Ana Clara Torres Ribeiro, segundo os dados de uma investigação em curso com sua assessoria, apresentada no Município de Cotacachi, Equador, em dezembro de 2000, por ocasião de uma reunião de trabalho das autoridades e conselhos comunitários do plano de desenvolvimento municipal com o GT de Desenvolvimento Urbano da CLACSO.

participação semidireta da população [...] representa uma forma de democracia participativa em que a esfera pública ativa de cogestão do fundo público municipal justifica-se na medida e, que empiricamente, a estrutura e o processo de funcionamento do OP criou uma arena institucional consensualmente construída e permanentemente reavaliada na qual ocorre a produção e a seleção da opinião e da vontade política para a deliberação sobre os fundos públicos do município [...] (Fedozzi, 2000, p. 175).

Um aspecto a ser reconsiderado, entretanto, é que a aplicação de mecanismos de democracia semidireta poderia chegar a influenciar para uma desconstituição dos espaços populares (Soares; Caccia-Bava, 2000). A autonomia de organização do setor social poderia ser reduzida pela circunstância de existir um lugar institucionalizado de participação que suplanta a organização social enquanto é utilizada como construção de interesses populares. Nesses casos, poderia chegar a “uma constatação inusitada: a de que a criação de mecanismos institucionalizados pode inibir, ao invés de fortalecer, a participação popular” (Soares; Gondim, 1998, p. 88).

Planejamento participativo

Outro procedimento de democracia ampliada é o planejamento participativo, entendido não como um processo institucionalizado a partir do poder, mas como um pacto entre diversos atores do Estado e da sociedade pelo qual as decisões são elaboradas por meio de processos metodológicos específicos e normas acordadas. Como o cenário de planejamento e gestão que é preparado é particular para cada projeto ou política, e contém uma composição variada de pessoas e instituições dos setores governamental, comunitário, acadêmico e outros, pressupõe que as relações entre eles se entrelacem sob a vontade de todos. De certa forma eles criam as normas de troca e de trabalho, eles constroem, na prática, um produto que os une.

O processo de relacionamento é legitimador das pré-decisões preparadas, que foram elaboradas, assim, no quadro de uma vivência democrática não conhecida e diferenciada das habituais, mas que permite atualizar e corrigir de comum acordo os mandatos conferidos aos representantes nas eleições.

Aqueles que se consolidam nessa prática chegam à convicção de que seus projetos (os que foram realizados com esses procedimentos) costumam ser tão ou mais consistentes do que os elaborados por outros procedimentos técnicos convencionais, os argumentos que utilizam para refutar propostas antagônicas são muito sólidos e o projeto representa uma previsão bastante preparada e com sólido apoio social.

Alianças

A visão estratégica nos movimentos sociais urbanos

A possibilidade de alianças criativas e transformadoras da política urbana depende, nestes tempos, de como se desenvolva a visão estratégica dos movimentos sociais urbanos. Na medida em que os movimentos sociais atuem em termos dos mecanismos de pressão tradicionais, os efeitos serão benéficos apenas para alguns e frustrantes para os demais, enquanto o modelo de desenvolvimento de nossas cidades não mude para outro modelo que, sem perder produtividade, as faça equitativas.

Enquanto isso, dominam a cena os mecanismos de pressão direta de atores poderosos sobre os mais frágeis. O clientelismo e o lobby podem ser considerados formas de pressão equivalentes utilizadas por setores bem diferentes.

O lobby é a forma que os setores privilegiados e poderosos do sistema utilizam para obter regulações favoráveis da ação estatal ou para impedir regulações que lhes sejam desfavoráveis, uma vez que a pressão pode ser pautada pela ação ou omissão solicitada aos poderes governamentais.

As práticas de clientelismo são definidas pelo receptor e não pelo doador. Este é o Estado que privilegia servir a alguns (clientes) em detrimento de outros (não clientes, ou clientes de outro doador). Visto por outro lado, é uma forma através da qual setores menos favorecidos e frágeis da sociedade buscam obter do Estado os bens e serviços de que necessitam. Para que haja uma política clientelista, é necessário haver políticos clientelistas e cidadãos clientelistas.

Partimos do pressuposto de que para superar o clientelismo de curto prazo é necessário que distintas forças políticas governantes ou opositoras, organizações da sociedade civil, cidadãos e outras forças se relacionem em um plano transversal que cruza as estruturas sistêmicas, seus quadros setoriais e suas defesas disciplinares.

Um postulado simples pode resumir a relação entre transversalidade e transformação: se existe uma aliança intersetorial transversal (ou a possibilidade de uma aliança intersetorial transversal), pode haver uma correspondente prática de cogestão, gestão associada ou mista sociogovernamental.

Em sentido inverso, pode-se afirmar que se práticas de cogestão, associativas e mistas sociogovernamentais se instalam, estão produzindo bases práticas configuradoras de alianças transversais.

Um espaço de confluência de diversos atores nem sempre garante o mesmo resultado. É evidente que a soma dos atores sociais constituirá uma maior

capacidade de expressão e pressão, e essa agregação pode resultar em um ator coletivo reconhecível e de peso.

Porém, buscar-se-á que a agregação de atores supere a simples soma e crie um ator coletivo novo, integrado, permanente, capaz de influenciar positivamente em mudanças nos atores particulares que a originam e não o inverso, traduzido em luta política interna entre os atores particulares para que a orientação do coletivo seja o mais próxima possível da sua, uma luta pela hegemonia. Chamarei de “tensão de transversalidade” a esse processo temporal-institucional que se instala em qualquer um dos atores propensos a uma mudança em seus modelos tradicionais/corporativos de gestão.

Socioeconomia e redes de trocas

A economia popular, entendida como o conjunto de atividades exercidas pelos trabalhadores, subordinados direta ou indiretamente à ótica do capital, refere-se a uma série de relações econômicas existentes que podem ser substrato de outra economia possível, a economia do trabalho (Coraggio, 2000):

[...] mediante uma reestruturação da economia popular (...) é possível desenvolver – a partir das grandes cidades que articulam as redes urbanas rurais – a economia do trabalho, um subsistema orgânico capaz de adquirir uma dinâmica parcialmente autossustentável a nível local e regional, coexistindo, competindo e articulando-se – como substrato das pequenas e médias empresas – como provedora de recursos humanos de alta qualidade, como compradora e fornecedora, como contribuinte, com a economia do capital e a economia pública (Coraggio, 2000, p. 168, tradução própria).

Não há dúvidas da importância que tal economia alcançaria nas cidades e da mudança cultural que ela pode produzir: desde mudar as expectativas sobre o que é possível, aumentar os projetos propositivos sustentados na revisão das experiências sociais, instalar o debate democrático do ideais e utopias (ou de ideais “utopísticos”, como veremos adiante) ativadores das mobilizações sociais.

Porém, a economia do trabalho necessitaria de atores dos mais diversos associados em torno de um paradigma de desenvolvimento integral e solidário, e exigiria mudanças nos sistemas de educação e saúde, políticas de controle social dos meios de comunicação e uma ação do Estado voltada para regulá-los, protegê-los e promovê-los.

Além disso, requer a alocação inicial de recursos importantes nos quais as políticas sociais urbanas possam colaborar – articuladas com outras políticas

urbanas – para desenvolver bases autônomas na reprodução de trabalhadores urbanos. Constituída como uma alternativa relativamente eficiente frente aos efeitos negativos da abertura dos mercados e da globalização, a sua sustentabilidade dependerá tanto da sua eficácia como da valorização cultural das maiorias urbanas, motivo pelo qual a defesa do mercado local ou regional não deve apenas contemplar ações legais, mas também as barreiras culturais ou, em termos econômicos, as preferências racionais dos consumidores.

Uma experiência que já ganha âmbito internacional e que deve se inscrever nas possibilidades da economia solidária é a chamada Rede Global de Trocas. Iniciada na Argentina em 1995, agora está sendo estendida para outros países: Uruguai, Brasil, Colômbia, Chile, Canadá, Honduras, Paraguai e Peru. Na Argentina estima-se que, no ano 2000, esteja composta por cerca de quinhentos grupos, relacionando mais de 200 mil pessoas. Ela propõe substituir a competição estéril, o lucro e a especulação pela reciprocidade entre as pessoas. Em relação às suas peculiaridades, define-se como:

um sistema eminentemente convivial que visa mais a uma recuperação mais lenta e sustentada do que a ‘fazer (anonimamente e esporadicamente) negócios por catálogo’; [...] um sistema que respeita as diferenças [...] que resiste a ser dominado, controlado, hegemônico [...] está colocado no coração das relações entre as pessoas. Por isso, sustentamos que a rede é um movimento do Quarto Setor, ou seja, são pessoas trocando [...] é pré-institucional (Trueque Magazine, 1999, p. 5, tradução própria).

Seus membros são “prosumidores”, ao mesmo tempo produtores e consumidores, eles se revezam em seus papéis e funções, suas relações não precisam de dinheiro. Eles criam uma moeda de troca ou “moeda social” que lhes permite trocar “créditos” para a compra de produtos.

Essa economia se relaciona ao mercado formal porque a maioria de seus produtos demanda insumos que são ali obtidos, motivo pelo qual precisam participar de dois mercados com modelos diferentes e até contraditórios. Isso deve ser visto como um fato importante, pois implica uma formação que só se adquire com a criatividade dos que a promovem. Não há condições para mundos isolados, que se resolvem em sua própria economia, mas sim ensaios sobre como outras economias podem subsistir e mostrar sua potencialidade alternativa:

se são estabelecidas agendas de troca não monetárias, a moeda é substituída como laço social pelo pertencimento a um grupo [...] que supre a função da moeda: [...] há criação de poder alternativo. Aqui está outra característica interessante: em muitas dessas organizações, o que se troca são quantidades de trabalhos realizados, que é uma

forma de voltar à teoria do valor trabalho (as coisas valem por seu custo em horas de trabalho realizadas) cara para Smith, Ricardo e também para Marx, contra a teoria neoclássica do valor que prevalece hoje (Calcagno, 2000, trad. própria).

É possível reconhecer um campo potencial de alianças transversais no desenvolvimento da Rede de Trocas, uma vez que participam e apoiam a experiência alguns municípios, universidades e até empresas, “aderindo com seus produtos e abrindo as portas do mercado”. Uma evolução provável seria que, fortalecida como uma aliança intersetorial transversal, se desdobrasse em práticas de cogestão ou associativas, que tomam componentes de uma rede sociogovernamental mista, podendo passar a incidir sobre as políticas sociais urbanas.

Nessa linha, o governo da província de Chaco, em uma carta-compromisso assinada com as associações indígenas, reconhece a existência de uma economia própria dessas comunidades, baseada na troca e na solidariedade, propondo-se a estudar e promover pontes com a economia de mercado que não signifiquem a destruição da economia indígena, por exemplo levar a marca indígena aos mercados ou compras indígenas para obras públicas locais (alvenaria, madeira etc.).

Redes mistas de gestão sociourbana

Em um trabalho recente, denominamos algumas das novas modalidades de gestão sociourbana de “redes sociogovernamentais mistas”. Na Argentina, em relação ao modelo metodológico que lhes dá origem (as metodologias de PPGA)⁹ e ao referencial teórico que as sustenta (cogestão Estado-sociedade), essas novas práticas de gestão sociourbana têm sido conhecidas como gestão associada ou cogestão. Chamamos de gestão associada modalidades específicas de planejamento e gestão realizadas de forma compartilhada entre organizações estatais e organizações da sociedade civil em seu sentido mais amplo. O sistema de trabalho planejado e a relação articulada dos coletivos criados para desenvolver e administrar esses projetos de cogestão (que já são uma rede em si) tornam-se uma trama social reconfigurada e ativa, uma rede de “redes de gestão associada” (cogerida).

9 N. T.: A família de metodologias PPGA (Planejamento Participativo e Gestão Associada) é um conjunto de propostas metodológicas para a tomada de decisões que incorpora como elemento central a participação social. São práticas baseadas em experiências de processos participativos desenvolvidos na Argentina, no Brasil e em outros países da região, a partir da década de 1970 e na abertura democrática de vários países na década de 1980.

A denominação de redes sociogovernamentais mistas que agora também damos a essas redes inspira-se em uma classificação realizada por Sherer-Warren (1999, p. 36; o documento de Susana Moura citado neste livro é de 1994), que para este tipo de práticas segue a definição de Susana Moura. O ideário democrático encontra espaços efetivos na criação de uma nova esfera pública local aberta à participação cidadã. As experiências de orçamento participativo, fóruns e conselhos setoriais realizadas com a participação de movimentos da sociedade civil ou com cidadãos individuais, são formas de interação caracterizadas por serem, segundo Moura, “redes sociogovernamentais de expressão da cidadania, nas quais os conflitos são explicitados, os interesses são disputados e articulados e são construídos projetos estratégicos” (trad. própria).

O Plano Ambiental Urbano é elaborado pelo governo municipal, incluindo alguns mecanismos de consulta aos moradores e suas organizações. Os mecanismos de consulta e participação que utilizam são bilaterais e unidirecionais: o governo e seus técnicos de planejamento conversam e consultam-se entre si, mas nunca ao conjunto. Por outro lado, o papel dessas redes de gestão associadas tem sido muito peculiar, pois elaboram planos urbano-ambientais para seus territórios que descrevem uma visão particular dos modos de viver na cidade e de como operar as mudanças. A confrontação de modelos de cidade (e, portanto, de modelos de desenvolvimento urbano) faz-se, assim, evidente, criando possibilidades de alternativas diferenciadas dos empreendimentos de requalificação e um questionamento baseado em projetos às políticas urbanas que tendam a ser excessivamente flexíveis aos incorporadores.

Prospectiva, utopismo e utopística

A utopia, seja como uma visão do futuro matizada de desejos e ideologia ou como uma estrutura referencial do que poderia ser idealmente um sistema social, tem caído em descrédito diante da prevalência do pensamento único ou da afirmação de que a história chegou a um fim. Não parece fazer sentido pensar em utopia, etimologicamente “em lugar nenhum”, quando existe apenas um lugar e apenas um sistema social real.

Assim, todas as conotações que emergem da utopia como idealismo futurista – ora de mobilização religiosa, ora de mobilização política – ou sua contrapartida de fracassos por decepções derivadas de lutas perdidas perdem vigência.

Pensar o futuro parece um devaneio, como não fosse para imaginar que só será igual a conjuntura, que não se pode escapar dos caminhos que hoje percorre. Haveria apenas um destino para a sociedade, aquele futuro que inevitavelmente acontecerá.

A prospectiva nos ajuda a pensar que existem futuros alternativos. No feixe de possibilidades, a existência de vontades díspares nega a perspectiva de um futuro fatal. No feixe de probabilidades, essas disparidades são reduzidas em número, mas não desaparecem, e uma delas, entre várias, será futuro. A prospectiva assim entendida, não como adivinhação ou previsão, mas como ordenamento analítico de “futuríveis”, permite situar a desejabilidade como uma escolha entre o provável. O futuro desejável é aquele que vamos escolher ou preferir entre os futuros prováveis (futuríveis); é uma opção.

Apelar para o pensamento prospectivo (e também exercitá-lo) pode ser um antídoto para o pessimismo generalizado em futuros alternativos, um motivador oxigenante para os grupos que se propõem a incidir criticamente em alguns processos e transformar alguns outros, e um enriquecimento das concepções que estão em jogo na hora de tomar decisões no desenvolvimento de nossas cidades.

Enric Bas distingue quatro tipos básicos de previsões: a sobrenatural (por exemplo, as profecias), a hermenêutica (o utopismo), a técnica (a astronomia) e a emancipatória (a prospectiva, a sociologia prospectiva e o planejamento estratégico). Bernard Cazes distingue em um campo equivalente à previsão emancipatória a possibilidade de uma prospectiva fria, com o método de análise de políticas, e uma prospectiva quente, de orientação participativa envolvendo os atores, aceitando que eles possam ser combinados ou convergir mesmo quando suas técnicas sejam diferentes.

Immanuel Wallerstein inventou a “utopística” como um substituto da utopia, definindo-a como:

a avaliação séria das alternativas históricas, o exercício do nosso julgamento a respeito da racionalidade material de possíveis sistemas históricos alternativos. É a avaliação sóbria, racional e realista dos sistemas sociais humanos e suas limitações, bem como das áreas abertas à criatividade humana. Não é a face de um futuro perfeito (e inevitável), mas de um futuro alternativo, realmente melhor e plausível (mas incerto) do ponto de vista histórico. É, portanto, um exercício simultâneo nos âmbitos da ciência, da política e da moral [...]”(Wallerstein, 1998, p. 3, grifo nosso, trad. própria).

Nessa conceituação a ideia de alianças transversais pode descobrir-se colocada em prospectiva, colocando a simultaneidade na agregação de dimensões que supõe necessariamente a relação entre os atores desses campos.

Para este autor, o sistema capitalista mundial está em uma etapa de crise e iniciando seu período de transição, no qual os sistemas se bifurcam e se transformam. Esta etapa é imprevisível, mas aberta singularmente às contribuições

de indivíduos e grupos, com um aumento notável do livre arbítrio. A oportunidade exige reconstruir a estrutura do conhecimento para entender essa crise e nos abrir para as opções históricas.

A defesa do sistema democrático representativo liberal atual, em oposição à possibilidade de aumentar a participação democrática nas decisões, alega que a acumulação incessante de capital é tão prioritária que promover uma sociedade livre e aberta seria arriscado e ameaçaria as bases materiais que a sustentam. Por isso, não importaria tanto participar quanto ter bens (mínimos), o que, traduzido em desenvolvimento urbano, faria preferível a cidade desumanizada e não participativa mas produtiva do que a cidade humanizada e democrática mas menos moderna, desurbanizada.

É interessante ver como Wallerstein mergulha em questões que provariam que a “relativa eficiência produtiva” esperada do sistema econômico e de uma sociedade livre e aberta poderia ser alcançada sem que fosse uma prioridade a acumulação incessante de capital. Por exemplo, que a remuneração monetária fosse necessariamente um incentivo à qualidade. Para os professores universitários, por exemplo, o principal estímulo para se sair bem não é o aumento relativamente pequeno das recompensas materiais, mas a combinação de reconhecimento e maior controle sobre o próprio tempo de trabalho. Talvez, se essa combinação fosse oferecida de forma explícita e geral como um incentivo, muito mais pessoas a considerariam satisfatória por conta própria. Talvez essa satisfação geral pudesse ser obtida com um sistema de melhoria na escolha de carreiras e de transformação de funções dentro das carreiras ao longo do tempo.

A eficiência é realmente maior em grandes organizações do que em pequenas? Não se pode dizer que os hospitais sem fins lucrativos, sistema conhecido há séculos, são menos eficientes e menos competentes do que os hospitais privados ou estaduais; então por que não estender esse sistema a outros serviços?¹⁰ Daí que um elemento estrutural como uma possível base para um sistema alternativo seja “a construção de unidades descentralizadas sem fins lucrativos como modo subjacente de produção dentro do sistema”. Nessas ideias

10 Como afirma Wallerstein (1998, p. 79, tradução livre), “Não há nenhuma razão fundamental para que não possamos superar essas três grandes consequências da diferença de classes: acesso desigual à educação, aos serviços de saúde e a uma renda honrosa para toda a vida. (...) Deixar essas três necessidades de fora da mercantilização para atendê-las por meio de instituições sem fins lucrativos e pagas de maneira coletiva, (...) assim como fazemos com o abastecimento de água e, em muitos países, com o serviço de bibliotecas. Há quem afirme que, assim, os custos globais sairiam de controle. Pode ser, mas há muitas respostas para alocações coletivas de custos que não passam pela mercantilização. É uma decisão social que não podemos evitar e não devemos querer evitar”.

encontramos novamente semelhanças com a socioeconomia que em redes transversais podem ser percebidas em um mercado que não é apenas capitalista.

Essas unidades sem fins lucrativos precisariam de negociação entre trabalhadores e gerentes, não seriam autoritárias e exigiriam a participação dos trabalhadores na tomada de decisões em altos níveis; logo, estamos diante da hipótese de cogestão das unidades econômicas.

Na transição-bifurcação de um sistema para outro haverá batalhas políticas globais. Os privilegiados ensaiarão estratégias que ainda são imprevisíveis diante das mudanças, e entre os oprimidos os problemas não serão menores, e mesmo que batalhassem uma luta de múltiplas formas “uma coalizão arco-íris é provavelmente o único (conceito) viável, tremendamente difícil de colocar em prática”.

Em resumo, em seu ensaio utopístico, o autor aborda, para definir uma alternativa viável ao sistema atual, outro sistema caracterizado por práticas simultâneas e transversais entre a ciência, a política e a ética, incentivos não monetários, unidades de “socioeconomia” sem fins lucrativos, descentralizadas e cogéridas, coalizões sociais de múltiplas cores (do arco-íris), aspectos todos que encontram algumas manifestações teóricas, conceituais e práticas em nossa experiência urbana atual.

Alguns cenários alternativos pelos quais a experiência urbana na América Latina poderia passar

Sob a abordagem “prospectiva-utopística” apresentada no item anterior, três cenários para o futuro das políticas urbanas podem ser alcançados a partir de alternativas viáveis e prováveis sustentadas em modelos de gestão relativamente alternativos: a gestão estatal, a autogestão social e a cogestão socioestatal.

O primeiro cenário, a gestão estatal, vem de uma mudança no papel do Estado e dos políticos.

Alguns partidos ou setores de alguns partidos que ocupam cargos de poder público estão consubstanciados nas demandas sociais e nas dificuldades subjacentes à qualidade de vida, e a partir dessa posição impulsionam políticas urbanas mais amplas, com aumento da consulta e da participação em seu sistema decisório estatal.

Os investidores da cidade e as empresas que demandam locais e serviços são submetidos a um sistema de negociação onde as regras do jogo são variadas e não exclusivas do setor econômico, e o Estado obtém recursos que se destinam ao financiamento de políticas sociourbanas.

O mercado resolve com o Estado as diretrizes urbanas.

O Estado reconstruído e reforçado, consultivo, realiza a mediação tendendo a equilibrar, a compensar os mais frágeis.

Não há explicitação de alianças, mas sim um alinhamento crítico do setor social, com um certo dualismo pelo qual, no plano das relações internacionais, tende a se tornar autônomo do Estado e, no plano das relações locais, tende a subordinar-se ao Estado.

O segundo cenário, a autogestão social, advém de uma mudança na sociedade civil e na ação cidadã.

Algumas organizações sociais, redes, resistem ao avanço da mercantilização do espaço e da modernidade que acarreta pobreza e expulsão.

Existe uma aliança mais nítida a nível local e regional.

A economia popular e as redes de trocas têm forte reputação e organizam uma parte importante dos grupos sociais. O dualismo é categórico: sociedade popular vs. mercado, local vs. o central, chegando a um limite contundente sociedade popular-local vs. mercado-governo central.

Existe uma tendência para o autonomismo e o subdesenvolvimento.

Existe fragmentação e desigualdade espacial; apenas as áreas lucrativas da cidade são o território do mercado.

As políticas urbanas não atingem o universo cidadão, são parciais no espaço e limitadas aos grupos aos quais se dirigem.

O terceiro cenário, a cogestão socioestatal, resulta de uma mudança simultânea de setores da sociedade civil, do Estado e dos partidos políticos.

As redes sociais tendem a ser uma prática sociogovernamental.

As ações estatais baseiam-se em propostas de gestão mista ou associadas à comunidade.

Nos partidos há militância a favor de práticas de cogestão para a ação estatal (isto é, há políticos que concorrem com programas de cogestão).

Há uma aliança sinérgica que se baseia em um divisor de águas, uma aliança arco-íris (de várias cores) sustenta políticas urbanas onde o público está integrado na associação de atores de âmbitos diversos.

O mercado é plural e existem pontes institucionalizadas entre suas diferentes modalidades a partir de políticas públicas.

A política urbana é determinada em um processo democrático aberto, cuja qualidade é medida pelo vínculo resultante da frequência e intensidade do intercâmbio.

As urbanizações (e reurbanizações) têm critérios de retorno ao reconhecimento do suporte natural e da fragilidade ambiental e são, em certa medida, desurbanizadoras.

Os serviços de infraestrutura social são prestados por empresas sem fins lucrativos que combinam os avanços da socioeconomia (as trocas e a economia do trabalho) com modelos decisórios de cogestão nas organizações produtivas.

As alianças transversais, colocadas no palco democrático, equilibram-se com as culturas políticas de clientelismo e lobby, tornando-se uma instância reguladora da economia e do desenvolvimento urbano.

Em todo caso, e voltando aos princípios enunciados no início deste item, a expressa desejabilidade quanto a qualquer uma dessas três alternativas – que se apresentam como viáveis e contam com probabilidades de chegar a ser – transforma-se em palavras norteadoras para a ação e compromete ações do presente. É como refazer o caminho à frente e, antecipando o futuro, orientar as práticas dos cenários do presente.

Conclusão

Neste texto conseguimos identificar algumas hipóteses alternativas para a reconfiguração da política no futuro com a possibilidade de influenciar o desenvolvimento urbano.

Essas alternativas futuras encontram no presente algumas bases, potencialidades e condições que as tornariam possíveis e também contribuiriam para torná-las prováveis: os movimentos sociais e as redes de planejamento, de socioeconomia e outras; as práticas estatais de orçamento participativo e práticas de cogestão do planejamento participativo; as temáticas urbanas que não interessam ao mercado e podem ser um ponto de contrato social entre Estado e sociedade; as metodologias intersetoriais, os mecanismos semi-diretos de participação e de ampliação democrática e as modalidades de tomada de decisão democratizantes-participativas.

Portanto, há probabilidades de que no futuro surjam novas formas de formulação de política urbana, que, quando sustentadas em processos de alianças transversais, significarão alternativas à concepção atual da cidade como máquina empresarial de crescimento.

Referências

- ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.
- ARGÜELLO-RODRÍGUEZ, Manuel. *Para un Plan de Ordenamiento Territorial*. San José de Costa Rica, 2000.
- BALANOVSKI, Vivian; REDIN, María Elena; POGGIESE, Héctor. *Percepción social del riesgo. Inundaciones en el Ao. Maldonado: mapa de riesgo elaborado con participación comunitaria*. Buenos Aires: Red de Gestión Asociada del Oeste/GAO, 1999.
- BAS, Enric. *Prospectiva*. Barcelona: Ariel, 1999 .
- CALCAGNO, Eduardo. *Situación límite*. Edição 20/08/00, Suplemento Zona. Buenos Aires: Clarín, 2000.
- CLARÍN. *Rematan un pueblo por \$ 5000*. Edição 14/05/00, p. 35, Buenos Aires: Clarín, 2000a.
- CLARÍN. Edição 19/08/00, p. 56-57. Buenos Aires: Clarín, 2000b.
- CLARÍN. *La cárcel que cambió la vida de un pueblo bonaerense*. Edição 27/08/00. 42-43, Buenos Aires: Clarín, 2000c.
- CLARÍN. *El pueblo que quiere la basura de Buenos Aires*. 30/09/00, pp. 54-55. Buenos Aires: Clarín, 2000d.
- CFI/Provincia del Chaco. *Reactivación del Sistema Provincial de Planificación*. Buenos Aires, 2000.
- CORAGGIO, José Luis. *Política social y economía del trabajo*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, 2000.
- FEDOZZI, Luciano. *O poder da aldeia*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.
- LA NACIÓN. *La Argentina que puede desaparecer*. Edição de 27/08/00, Enfoques Sección 7, p. 1-2. Buenos Aires, La Nación, 2000.
- LÓPEZ SEGRERA, Francisco; FILMUS, Daniel (org.). *América Latina 2020*. Buenos Aires: Temas Editorial/FLACSO, 2000.
- MORIN, Edgar. *Saberes globais e saberes locais, o olhar transdisciplinar*. Brasília: Garamond, 2000.
- MOURA, Susana. *A questão público-privado: antigos e novos sentidos*. Gramado, Brasil: ANPUR, 1994.
- ORTÍZ, Renato. *Los artífices de una cultura mundializada*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 1998.
- PÁGINA 12. Edição de 15/08/00. Buenos Aires: Página 12, 2000a.
- PÁGINA 12. Edição de 16/08/00. Buenos Aires: Página 12, 2000b.
- POGGIESE, Héctor. *Planeamiento y participación. Cambios*, Buenos Aires: MCBA, N° 1, 1990.
- POGGIESE, Héctor et al. *El papel de las redes en desarrollo local como prácticas asociadas entre Estado y sociedad*. In: FILMUS, Daniel (org.) *Los Noventa*. Buenos Aires: Eudeba/FLACSO, 1999.
- REVISTA TRUEQUE, Año 2, N° 3, 1999.
- SCHEREN-WARREN, Ilse. *Cidadania sem fronteiras*. São Paulo: HUCITEC, 1999.
- SOARES, Jose Arlindo; GONDIM, Linda. *Novos modos de gestão: lições que vêm do poder local*. In: SOARES, Jose Arlindo; CACCIA-BAVA, Silvio (org.) *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.
- SOARES, Jose Arlindo; CACCIA-BAVA, Silvio (org.) *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.
- THEOFILO, Favela-Barrio & Barrio-Favela. Ed. Jan 2000. Rio de Janeiro, 2000.
- WALLERSTEIN, Immanuel. *Utopística o las opciones históricas del siglo XXI*. México: Siglo XXI Editores, 1998.

Tradução: André Pasti. Revisão Heloisa Molina.

 BCG: <http://agbcampinas.com.br/bcg>