



# **De ilusão também se vive: caminhos e descaminhos da democratização do planejamento e da gestão urbanos no Brasil (1989-2004)**

**Marcelo Lopes de Souza<sup>1</sup>**

## **Introdução:**

### **Sobre verdades, mentiras e meias-verdades a propósito da participação popular no planejamento e na gestão urbanos no Brasil**

Antes de mais nada, uma justificativa: por que falar sobre “participação popular”? Por duas razões. A primeira: ela é *essencial*, e não um simples “complemento alimentar” ou um “tempero”; do ponto de vista do autor deste texto, a democratização do planejamento deve ter prioridade, em uma agenda progressista, sobre a discussão e a implementação de instrumentos tributários, Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) etc. (*Não* que esses instrumentos sejam pouco importantes! Apenas se defende que sua própria discussão e a sua implementação só são plenamente coerentes com uma postura crítica perante o *status quo* capitalista e heterônomo se isso se der sobre os fundamentos de uma democratização profunda do planejamento e da gestão.). A segunda razão: a questão da “participação popular” muitas vezes tem sido maltratada ou secundarizada justamente entre aqueles que, ritualmente, seguem insistindo que são a ela favoráveis – com espantosa freqüência ela é encarada, *na prática*,

---

<sup>1</sup> NuPeD/Departamento de Geografia/UFRJ: mlopesdesouza@terra.com.br

embora não no discurso, como um mero “tempero”, sendo os “ingredientes principais” os instrumentos contidos nos planos e leis. Se os seus adversários declarados simplesmente a desqualificam, muitos de seus defensores ora banalizam a participação popular, ora a prestigiam muito menos do que deveriam.

As “verdades”, nas páginas que seguem, correspondem a situações em que fatos de irretorquível importância são ignorados, subestimados ou merecem ser sublinhados. E quanto às... “meias-verdades”? Optou-se por destacar sob essa rubrica somente aquelas situações mais claramente ambíguas ou contraditórias. Já as “mentiras” referem-se a casos nos quais argumentos e interpretações nitidamente falaciosos têm se difundido como se fossem verdadeiros – ou, pelo menos, é essa a impressão que se tem e é essa a leitura que se pode fazer do comportamento de determinados atores sociais.

Muitas das “mentiras e meias-verdades” aqui focalizadas se acham presentes, explicitamente, seja no discurso do senso comum, seja em estudos acadêmicos, seja em declarações e pronunciamentos de administradores públicos; outras, de sua parte, estão apenas implícitas em posturas e discursos. Fontes podem ser citadas, aqui e ali. Mas, não por covardia ou para evitar afrontar os bons costumes acadêmicos, muitas vezes isso não é muito recomendável, a não ser que se esclareça que se trata de uma simples *ilustração*: não se combate, aqui, tal ou qual autor (ou “teoria”), mas, sim, são submetidas a escrutínio opiniões difusas, embebidas em uma espécie de “senso comum progressista”, opiniões essas que merecem ser rebatidas por serem superficiais, ligeiras, ou por conterem algum tipo de preconceito pouco justificável ou hipocrisia.

Tradicionalmente, uma das tarefas dos pesquisadores e intelectuais que defendem a participação tem sido a de afrontar “meias-verdades” e “mentiras” que assumem a forma nua e crua de preconceitos e argumentos contra a participação popular. Criticar tais preconceitos e argumentos já não constitui, portanto, novidade. A “novidade”, se assim se pode dizer, e que tem a ver com uma tarefa delicada e necessária, é mostrar que, seja por encerrar interpretações excessivamente otimistas (que se sustentam e propagam porque soam simpáticas e correspondem àquilo em que muitos *querem acreditar*), seja por conter algum tipo de contradição ou hipocrisia, um certo “senso comum progressista” a respeito do que seja a realidade da democratização do planejamento e da gestão urbanos no Brasil agasalha posicionamentos ingênuos e interpretações apressadas que, se, examinados de perto e com

olhar crítico, se mostram insustentáveis. Desafiar e balançar tais interpretações é o objetivo principal do texto.

Por que tantos estudiosos superestimam os avanços de certas experiências ou o quadro geral, mesmo dando-se um desconto devido ao fato de que as coisas quase nunca (como sói acontecer nas ciências sociais) são redutíveis ao “preto no branco” de “plena verdade” *versus* “absoluta mentira”? Deixando-se de lado qualquer interesse pessoal e circunstancial, é lógico que isso tem muito a ver com carga ideológica e filtros político-filosóficos. Em artigo anterior, especificamente sobre os orçamentos participativos (SOUZA, 2000d), o autor havia já proposto uma classificação dos analistas e gestores em “adversários”, “defensores” (por sua vez subdivididos em duas categorias: “aperfeiçoadores” e “subversores”) e “oportunistas”, de acordo com a maneira com que se encara a participação popular, especialmente de acordo com a importância a ela atribuída – e o que foi útil para investigar os orçamentos participativos pode, também, ser útil para examinar outros mecanismos participativos. As dimensões política e ideológica do debate são incontornáveis: os “adversários”, como o nome indica, se opõem à participação popular direta, que consideram uma usurpação em face da legitimidade dos mandatos dos representantes eleitos para o Executivo e o Legislativo, além de a terem na conta de uma fonte de ineficiência e distorções; os “aperfeiçoadores” saúdam a participação popular como uma forma de aprimorar e complementar a democracia representativa; os “subversores” (que possuem matizes variados, indo de marxistas a democratas radicais) possuem uma visão muito mais exigente e ambiciosa, como opositores que são do binômio capitalismo + democracia representativa, das tarefas e do alcance da participação popular, que tende a ser encarada como uma forma de se organizar a sociedade, visando à preparação para conquistas e lutas futuras; por fim, os “oportunistas” defendem a participação mais por conveniência que por convicção, nos marcos do populismo e de cálculos político-eleitorais. Todavia, mesmo para o paladar menos exigente daqueles analistas e estudiosos que, explícita ou implicitamente, se alinham entre os “aperfeiçoadores”, topa-se, volta e meia, com insuficiências que sinalizam para deficiências de ordem metodológica ou, de toda forma, propriamente acadêmicas: falta de cautela e de rigor; disposição de utilizar o adjetivo “participativo” mesmo diante de magras evidências e apenas porque se acredita, mais ou menos, nas aparências imediatas geradas pelo próprio *marketing* do Estado local; crença formalista em leis, planos e institucionalidades e em seus estatutos formais (conselhos ditos

participativos, por exemplo), sem um exame mais criterioso da *dinâmica* de funcionamento dessas instituições e das *realidade* da aplicação das leis (que é onde “a porca torce o rabo”); de um modo geral, falta de atenção para com os “detalhes” – e, como dizem os anglo-saxônicos, “*the devil is in the detail*”.

## 1. Dolorosas verdades

- ***O tráfico de drogas sabota possibilidades e cria obstáculos colossais para a participação popular no planejamento e na gestão urbanas.***

Eis aí uma verdade que muitos insistem em continuar ignorando ou subestimando, conforme o autor já alertou em trabalhos anteriores (SOUZA, 2003a; 2004d). A despeito dos ganhos materiais que, especialmente no curto e médio prazos, ele permite para um crescente segmento dos pobres urbanos de muitas cidades, o tráfico de drogas de varejo vem, há muitos anos, causando diversos tipos de impactos sociopolíticos negativos, sobretudo nas favelas, com importantes conseqüências diretas e indiretas sobre as perspectivas e possibilidades de (auto-)organização da população e de participação desta em mecanismos de gestão e planejamento instituídos pelo Estado: intimidação (e, em casos extremos, expulsão e até assassinato) de líderes associativos que se recusam a obedecer ordens de traficantes; imposição de normas de conduta e de um clima tirânicos (“toque de recolher”, “lei do silêncio” etc.), que tolhem e amedrontam a população; interferência junto a programas e projetos de urbanização de favelas, em que certos aspectos de projetos podem ser vetados e, também, modificações *ex post* são ordenadas pelos chefetes locais, como é bem exemplificado pelo que ocorre no Rio de Janeiro; associações de moradores de favelas (e eleições para suas diretorias) são, freqüentemente, manipuladas ou, pelo menos, sofrem algum tipo de interferência (uso de infra-estrutura, utilização parcial ou esporádica como “fachada” etc.). Esses problemas foram, panoramicamente, tratados principalmente em SOUZA, 1996 e 2000a; o assunto específico da interferência junto a programas e projetos de urbanização de favelas (e a perspectiva de interferência junto a programas de regularização fundiária em geral) foi discutido em SOUZA, 2004d (e, mais sucintamente, em SOUZA, 2003a).

Como se pode imaginar que, diante de um quadro de crescente territorialização de favelas por traficantes de drogas, a margem de manobra para uma participação popular minimamente livre não encolha sensivelmente? E, mesmo se forem deixados de lado, por um momento, os outros tipos de espaços residenciais que também sofrem com esse problema, basta ver o percentual de população favelada nas principais cidades brasileiras – nas quais o processo de territorialização criminosa e seus efeitos avançam sem cessar (SOUZA, 1996; 2000a) – para se constatar que se está lidando com um problema de graves conseqüências para qualquer tentativa de se democratizar a gestão e o planejamento urbanos. Enfiar a cabeça na areia, como um avestruz amedrontado, não irá fazer o problema desaparecer, e dizer ou pensar, simplesmente, “que os especialistas em segurança pública se ocupem disso”, será deserção das mais vergonhosas para a intelectualidade crítica envolvida com o futuro de nossas cidades.

**• *A dimensão espacial dos mecanismos e processos participativos (notadamente no caso dos orçamentos participativos) vem tendo sua importância subestimada, o que traz ou pode trazer conseqüências bastante danosas para o sucesso e a credibilidade das experiências.***

O espaço é tratado como se um epifenômeno fosse, algo sem maior relevância, especificamente no caso dos orçamentos participativos, conforme o autor já chamou a atenção em diversas ocasiões (SOUZA, 2000b; 2002; 2003b; 2004a). A malha territorial (divisão espacial do município em espaços que serão referência para a mobilização e a organização das pessoas) condiciona o processo. É contraditório um processo de orçamento participativo se pautar por uma malha territorial que não tenha, ela própria, sido resultado de uma negociação no interior da sociedade civil, e entre esta e o Estado; é contraditório um processo de orçamento participativo tomar como referências unidades espaciais (mais especificamente, *territoriais*, já que serão espaços de poder) que não possuem expressão enquanto “lugares”, espaços vividos, e cujos limites não tenham sido pactuados coletivamente, sendo, na verdade, espaços definidos tecnocraticamente em função de critérios “objetivos” (bacias de drenagem, “áreas de planejamento” formalmente definidas etc.) e impostos “de cima para baixo”. Quando tais questões são negligenciadas, o que pode ocorrer? O caso de Recife, examinado pelo autor alhures (SOUZA, 2004a), é exemplar: unidades espaciais excessivamente grandes dificultam o

atendimento de reuniões e assembléias por parte dos cidadãos interessados, o que pode gerar tensões, assim como insatisfações a respeito do pertencimento do próprio bairro (ou loteamento, ou seja lá o que for) a determinado território (formalizado para efeito de organização e canalização das demandas) podem ocorrer se a malha territorial (as fronteiras e a abrangência dos espaços de referência) não for realmente pactuada. Além de unidades territoriais de tamanho “inadequado”, “juntar aqueles que não querem ser juntados” (dentro da mesma unidade territorial) ou, inversamente, seccionar um espaço de referência identitária, separando o que não deveria ser separado, são equívocos que uma malha territorial imposta “de cima para baixo” pode encarnar, gerando estorvos e até mesmo conflitos.

Todas as experiências de orçamento participativo que o autor deste artigo pôde investigar mais de perto padecem, em maior ou menor grau, desse tipo de insuficiência – ausência ou incompletude de um processo de negociação da malha territorial que serve de referência para o processo participativo. Mesmo experiências importantes, como Belo Horizonte e, como já se viu, Recife, são bastante imperfeitas nesse aspecto (sobre Belo Horizonte consulte-se, igualmente, SOUZA, 2004a). A grande exceção, quanto a isso, dentre as experiências que foram pelo autor examinadas mais de perto (vale dizer, incluindo pesquisas de campo, e não apenas consulta da literatura existente), é Porto Alegre (SOUZA, 2002:458-9; 2004a).

Provas de que eventuais problemas com a malha territorial tenham sido deliberadamente provocados com o objetivo de se influenciar a correlação de forças e favorecer algum grupo indevidamente, por alguma razão, não foram encontradas pelo autor – o que não significa que o autor não tenha esbarrado, especialmente durante depoimentos, com indícios de que, aqui e ali, algo assim possa ter acontecido. E, note-se bem: manipulações da malha territorial desse tipo não precisam ser somente patrocinadas pelo Estado no âmbito de experiências de baixa consistência participativa; o Estado pode induzir ou forçar alterações mesmo em se tratando de experiências tidas, de resto e no geral, como boas e elogiáveis... Uma tal manipulação, por um lado, demonstraria que a dimensão espacial até que estaria tendo a sua relevância estratégica bastante reconhecida, em algumas circunstâncias; pena é que, se isso ocorre, está-se diante de uma excrescência, muito mais grave, sob o ângulo da coerência ética, que uma típica situação de manipulação de limites de distritos eleitorais nos marcos da

democracia representativa (*gerrymandering*), como é comum ocorrer em países de sistema distrital, especialmente nos EUA.

## 2. Meias-verdades...

- ***Os orçamentos participativos se disseminam rapidamente pelo Brasil afora, e isso significa um avanço extraordinário.***

Sim, eles têm se disseminado velozmente; quanto a isso ser um avanço extraordinário, aí são outros quinhentos... É preciso que se tenha em mente o problema da *baixa consistência* da maioria das experiências. Na realidade, uma primeira questão é a seguinte: participar... *para quê?* Qual é a real relevância (montante absoluto ou percentual de recursos, alcance das medidas ou obras etc.) daquilo que será objeto de apreciação (e, eventualmente, de deliberação)? Os cidadãos estão sendo convidados a *deliberar* ou somente a *opinar*? E qual o grau de compromisso do Estado com os desejos manifestados pelos cidadãos, uma vez estes tendo sido consultados? É o conteúdo concreto disso tudo que determinará a utilidade *político-pedagógica* (ampliação da consciência de direitos, incremento do nível de organização da sociedade civil etc.) e, mais imediatamente, a importância *redistributiva* do processo.

Quanto à utilidade redistributiva: um processo participativo pode ser deliberativo, e não apenas consultivo, e, mesmo assim, as pessoas estarem “deliberando” acerca de migalhas ou pouco mais que isso. Quanto à utilidade político-pedagógica: o que as pessoas estão, realmente, “aprendendo” no decorrer do processo? O orçamento participativo em tal município está se prestando a ser uma espécie de “escola para microvereadorzinhos” ou – quem sabe, para quem se mostrar capaz de liderança notável... – candidatos a vereador, ou o orçamento participativo realmente será uma “escola de consciência de direitos e de consciência crítica”, acima de tudo? Prevalecerão os maus exemplos, a demagogia e o oportunismo – ou seja, a política institucional e seus podres se utilizam dos canais formalizados e os “colonizam” e, no longo prazo, os desmoralizam e desgastam –, ou o orçamento participativo consegue manter-se como força vital e crítica, influenciando mais que sendo influenciado? Essa é uma questão crucial e em aberto, e nada tem a ver com a euforia dos “números crescentes” e das avaliações ligeiras a partir de uns poucos indicadores

quantitativos. RIBEIRO e GRAZIA (2003), mesmo se abstendo de ponderações críticas mais gerais e contundentes – o que teria sido, provavelmente, recomendável, a título “pedagógico” –, dão suficientes indicações, a partir dos dados de uma pesquisa nacional envolvendo experiências em 140 municípios, sobre problemas importantes. Ou seja: mesmo um levantamento como aquele, com todas as suas limitações, já sugere vários dos problemas existentes, aconselhando, implicitamente, que se abrace uma posição, no mínimo, cautelosa. Cautela semelhante deve presidir o exame dos “conselhos participativos” em geral (de desenvolvimento urbano e outros), já que não é difícil um conselho, mesmo tendo, formalmente, um caráter deliberativo, ser formatado ou manipulado de modo a aprovar e referendar aquilo que o Executivo local deseja que seja aprovado...

***• A agenda da reforma urbana conferiu um papel de destaque à democratização do planejamento e da gestão urbanos.***

Infelizmente, contraditoriamente, isso não é inteiramente verdadeiro. Em primeiro lugar, é preciso admitir que nem a dinâmica dos debates e da mobilização pela reforma urbana foi uma coisa uniforme, nem os ambientes que se têm envolvido nessa mobilização apresentam um perfil homogêneo. Em meados nos anos 80 presenciou-se uma notável convergência entre entidades associativas (técnicos oriundos da classe média), alguns ambientes propriamente acadêmicos e movimentos sociais, muito embora, como observou Ana Amélia da Silva em face da mobilização pela reforma urbana em São Paulo, nos anos 80 (o epicentro da mobilização no Brasil, diga-se de passagem), o peso dos técnicos e das assessorias foi, já no começo, desproporcionalmente grande, e o movimento não chegou a ter um enraizamento popular tão expressivo quanto certos líderes e militantes quiseram fazer crer (cf. SILVA, 1990). Ao longo da década de 90 houve, se não propriamente uma cisão do movimento em duas parcelas, ao menos uma diferenciação mais clara de dois ambientes diferentes: um, o dos técnicos de prefeituras e vinculados a ONGs, largamente alimentados pelas reflexões de um conjunto relativamente restrito de professores e pesquisadores universitários baseados, sobretudo, em duas ou três universidades; outro, o ambiente dos ativismos de base, microlocais (favelas e bairros formais) e suas federações. O ambiente dos técnicos, se não se descolou inteiramente do ambiente dos ativismos, pelo menos embarcou



em uma busca excessivamente centrada na conversão de leis e planos (a começar pelos planos diretores) em “instrumentos de reforma urbana”, e poucas vozes dissonantes alertaram para os perigos desse centramento (COELHO, 1990; RIBEIRO, 1990; SOUZA, 1993). A preocupação quase exclusiva para com instrumentos urbanísticos, tributários e de outros tipos não veio em detrimento somente de uma análise sistemática e constantemente atualizada da dinâmica da sociedade civil (e das suas relações com o Estado); também sacrificou-se o investimento (teórico, técnico-operacional e político) no tema da participação popular, embora a democratização do planejamento e da gestão fosse e continue sendo um dos pilares do discurso da reforma urbana. Auto-engano? Seja como for, esse tipo de postura contraditória o autor apelidou de “tecnocratismo de esquerda” (cf. p. ex. SOUZA, 2002:163), e essa passou a ser a tônica dominante, com louváveis exceções. Quanto ao ambiente dos ativismos, eles entraram em crise ainda no final dos anos 80 na maioria das cidades brasileiras, e o próprio termo (que pressupõe um nível maior de ambição) *movimento* social poderia, hoje, ser questionado a propósito da maior parte dos casos. Devido a razões diversas, ativismos de favelas e bairros formais, enfraquecidos e amiúde engolfados pelo clientelismo (ou, como no caso de muitas favelas, e não só do Rio de Janeiro, até mesmo intimidados por traficantes de drogas), muito raramente se inserem, especialmente na escala microlocal e quando não transcendem um perfil meramente reivindicatório e paroquial, em debates sobre a reforma urbana. As próprias entidades meso ou macrolocais (às vezes regionais ou nacionais), que são as federações de associações de moradores, costumam, hoje, não ser nem a sombra do que foram nos anos 80 (vide o caso da FAMERJ e da FAFERJ no Rio de Janeiro, sendo que suas dissidências, a FAM-Rio e a FAF-Rio, tampouco têm grandes visibilidade pública e capacidade de mobilização), ou têm sua dinâmica fortemente pautada (e bastante eclipsada) por mecanismos de co-gestão Estado/sociedade civil (como a UAMPA [União das Associações de Moradores de Porto Alegre] em sua relação com o orçamento participativo da capital gaúcha). Os debates públicos que, após 2001, foram promovidos nas principais capitais sobre o Estatuto da Cidade, mostraram um “vanguarda” de militantes e líderes ligados a algumas federações e a umas poucas (proporcionalmente) entidades de base microlocais; no mais, ONGs, representantes de entidades associativas, pesquisadores, estudantes universitários... O grosso da base social nos bairros formais, nas favelas e nas periferias nem sequer acompanha tais debates. O Fórum Nacional de Reforma Urbana, sem qualquer prejuízo

para os seus méritos, nem de longe possui um alcance comparável ao de uma organização como o MST em relação ao movimento pela reforma agrária. E isso em um país em que a população (em que pesem quaisquer ressalvas necessárias a respeito dos dados demográficos oficiais, do IBGE) já é, há bastante tempo, majoritariamente urbana, e se torna cada vez mais urbana...

Examine-se um plano diretor considerado, com justa razão, inclusive pelo autor das presentes linhas (SOUZA, 2002:165), como uma importantíssima e pioneira referência técnica e política na luta pela conversão dos planos diretores em algo progressista: o plano diretor de São Paulo, elaborado durante a gestão de Luiza Erundina (e rechaçado pela Câmara Municipal) (DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 1991). Apesar de suas várias virtudes, deveria saltar aos olhos o quase inexistente espaço concedido à discussão e à operacionalização da participação popular (deveria, mas não saltou: o autor não encontrou, até hoje, nenhum comentário crítico publicado a respeito disso): o assunto é inteiramente negligenciado no Título V, “Do Sistema de Planejamento e Gestão” – no qual se discutem apenas as atribuições e incumbências do Órgão Central de Planejamento, da Comissão Normativa de Legislação Urbanística e das Subprefeituras –, sendo apenas referido no penúltimo artigo do plano, no interior do Título VI (“Disposições Gerais e Transitórias”): “Art. 81. Este Plano e sua execução ficam sujeitos a contínuo acompanhamento, revisão e adaptação às circunstâncias emergentes, mobilizados, para tanto, os mecanismos de participação previstos na legislação municipal”. Em que pese o fato de a Lei Orgânica do município, aprovada pouco tempo antes, no final da década de 80, prever vários instrumentos participativos (audiências públicas, plebiscito/referendo etc. – *apud* SILVA, 1990: 39-40), isso não pode servir de alibi para a praticamente omissão do plano diretor a respeito, detalhando o previsto na Lei Orgânica e avançando para além disso (até porque, apesar do significativo número de instrumentos e mecanismos participativos previstos, a criatividade e o arrojo da referida lei, a esse respeito, não chegam a impressionar).

O plano diretor do Rio de Janeiro, aprovado pela Câmara Municipal em 1992 (CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO, 1992), embora não tenha se tornado uma referência como o projeto de lei do plano de São Paulo, ele pode ser considerado, em que pesem várias fraquezas de ordem técnica, razoavelmente arejado, e faz menção a diversos instrumentos identificados com o ideário da reforma urbana. Infelizmente, porém, a

participação popular é tratada muito evasiva e perfunctoriamente. Ela é mencionada, inicialmente, e apenas de passagem, no inciso VIII do Art. 4.º (como um dos meios para se alcançarem os objetivos gerais previstos no plano) e, redundantemente, nos incisos VI e VII do Art. 6.º. O Art. 12 reza que deve ser “(...) garantida a participação da população em todas as etapas do processo de planejamento, pelo amplo acesso às informações, assim como à elaboração, implementação e elaboração de planos, projetos e programas de desenvolvimento urbano, de caráter geral, regional ou local, mediante a exposição de problemas e de propostas de soluções”, mas, pela leitura do Art. 19, § 2.º, que trata das atribuições dos conselhos municipais (incluído, aí, o Conselho Municipal de Política Urbana, já mencionado no Art. 13), percebe-se que aos conselhos reserva-se um papel consultivo, e não deliberativo (inclusive no que respeita à gestão dos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano).

Observem-se, também, os planos diretores elaborados e aprovados ao longo dos anos 90 e até o começo da década seguinte, patrocinados por prefeituras controladas pelo Partido dos Trabalhadores (uma agremiação historicamente próxima e solidária com a luta pela reforma urbana, ainda que essa luta nem tenha sido, na prática, assim tão prestigiada pelo partido *enquanto tal*). Em comparação com o começo dos anos 90, o contexto político e ideológico se havia deteriorado: o “tecnocratismo de esquerda” se havia instalado sólida e impavidamente; o elã de mobilização em prol da reforma urbana, ainda um pouco visível nos anos que se seguiram imediatamente à aprovação da Constituição, tinha diminuído sensivelmente; o próprio PT mudou ao longo da década passada (se “social-democratizando” crescentemente). Tome-se o caso de São Paulo, mais de dez anos depois: o plano diretor que sai da gestão da prefeita Marta Suplicy (tendo, como seu secretário de planejamento, Jorge Wilhelm), intitula-se, sintomaticamente, plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (cf. PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO, 2002), e é, no fundo, um híbrido de “plano estratégico” (no estilo “empresarialista” ou “empreendedorista”) com elementos de “desenvolvimento urbano sustentável” e tinturas do ideário da reforma urbana. O espaço reservado à participação popular? À primeira vista, ou a julgar pelo número de páginas, é até significativo: ocupa quatro capítulos, no interior do Título IV, “Da gestão democrática do plano diretor estratégico”. No entanto, dos quatro capítulos, apenas o último focaliza mais diretamente o assunto da participação (o primeiro contém apenas disposições gerais, o segundo versa sobre o sistema municipal de informações e o terceiro sobre o papel das

subprefeituras e seus planos “regionais”), e de um modo bastante vago: não se detalha praticamente nada em comparação com o que dispõem a própria Constituição (plebiscito, referendo, iniciativa popular<sup>2</sup>) e o Estatuto da Cidade (debates, audiências públicas, conselhos), e para o centro das atenções, o Conselho Municipal de Política Urbana e Ambiental, preconiza-se uma composição que reduz o peso dos setores populares e confere um grande peso aos setores empresariais, entidades associativas profissionais (representantes do “saber técnico”) e ao próprio aparelho de Estado: trinta membros, sendo um terço de “representantes de base territorial representativas da população”, um terço de “representantes de entidades de base setorial representativas de setores econômicos ou profissionais” e um terço de “representantes de órgãos ou entidades públicas municipais” (Art. 242). Além do problema relativo à composição, estabelece-se, textualmente, que o referido conselho possui um caráter meramente consultivo (Art. 243). Em comparação com a proposta de plano do começo dos anos 90 não se andou para a frente, e, se se considera o plano em seu conjunto, andou-se, isso sim, para trás, apesar de, agora, se gastarem vários artigos com o tema da participação.

Tome-se, agora, o exemplo de Porto Alegre. Neste caso, a situação é ainda mais interessante, porque Porto Alegre é o palco de uma espécie de “esquizofrenia institucional”. O orçamento participativo mais avançado do Brasil convive, no âmbito da mesma administração, com uma Secretaria do Planejamento Municipal predominantemente tecnocrática (e nem é o “tecnocratismo de esquerda”, mas um tecnocratismo de corte convencional, mesmo), condenada a uma patética ambigüidade pelo fato de estar inserida em uma prefeitura progressista (que, em vez de reformar e adaptar a secretaria, optou, equivocadamente, por simplesmente esvaziá-la de boa parte de sua importância, ao retirar-lhe o orçamento municipal). Qual é o espaço da participação no plano de Porto Alegre? A situação é muitíssimo semelhante à do plano de São Paulo, apenas com o plano sendo um pouco mais detalhado no que se refere à composição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA) (cf. DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE,

---

<sup>2</sup> Há, na verdade, quanto a isso, um atrito: enquanto o Art. 29, inciso XI da Constituição Federal prevê a “iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado”, o Art. 254 do plano diretor de São Paulo reza que o “projeto de lei municipal deverá ser subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado do município, distribuído, pelo menos, por cinco Subprefeituras, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada uma delas (...)”.

1999:9-10). Além disso, conquanto não se estabeleça tão inequívoca e brutalmente que o conselho é apenas consultivo, esse é, como uma leitura atenta demonstra, o verdadeiro espírito.

• ***O Estatuto da Cidade representa um grande avanço em matéria de marcos jurídicos.***

Não deve restar dúvida de que o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257 de 2001) representa um avanço, inclusive no que concerne à participação popular, que se acha mencionada em sete artigos diferentes, três dos quais em um capítulo específico sobre gestão democrática da cidade. Contudo, a importância do Estatuto da Cidade tem sido amiúde exagerada (e seus defeitos têm sido muito pouco debatidos), bem no estilo do “tecnocratismo de esquerda”.

Pergunte-se, primeiramente: *como* a participação popular é tratada? A maneira como o Estatuto a ela se refere é, quase sempre, ou indefinida – admitindo-se uma interpretação que privilegie, dependendo da Prefeitura, ou um processo deliberativo, ou um processo meramente consultivo –, ou, então, a tônica é claramente consultiva. Passagens de caráter indefinido ou ambíguo são: Art. 2.º, inciso II; Art. 4.º, inciso III, alínea f; Art. 33, inciso VII; Art. 40, § 4, inciso I; Art. 43, inciso I; Art. 44; Art. 45. Com um caráter nitidamente consultivo é aquilo que se acha previsto no Art. 2.º, inciso XIII, e no Art. 43, incisos II e III. Nitidamente deliberativo, somente o Art. 4.º, inciso V (que cita o referendo popular e o plebiscito, mecanismos que, de toda forma, já haviam encontrado acolhida na própria Constituição Federal), e o Art. 43, inciso IV (que cita a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, coisa que, igualmente, já se achava prevista na Constituição). Poderia o Estatuto da Cidade ter amarrado melhor a previsão de participação popular no planejamento e na gestão urbanos, de modo a minimizar o risco de que uma pseudo-participação seja implementada tão-somente com o objetivo de se cumprir, formalmente, a Lei 10.257? Seguramente, isso teria sido possível – mesmo sem se perder de vista o fato de que, enquanto lei de abrangência nacional, o Estatuto da Cidade não poderia entrar em minúcias excessivas, devendo-se reservar a maior parte do detalhamento para leis locais, em nome do bom senso e da salvaguarda do princípio da autonomia municipal. Note-se que há uma forte redundância entre vários dos artigos que mencionam a participação no

Estatuto. Mais sentido faria uma menção em um número menor de artigos – sem prejuízo da extensão temática! – mas, em contrapartida, mais minuciosa e melhor refletida.

### 3. Mentiras e auto-enganos

- *Para que uma experiência de orçamento participativo dê certo, o fundamental é que se adote a metodologia correta.*

A idéia de “*best practices*”, no sentido de modelos a serem imitados ou “receitas de sucesso” a serem seguidas, deve ser recusada. Porém, o que se vê é que a maneira como muitos olham para certas experiências participativas, como o orçamento participativo de Porto Alegre, endossa e reproduz esse tipo de visão. De uma parte, há os que depositam suas esperanças na idéia de que, adotando a mesma “metodologia”, obterão resultados parecidos; de outra parte, parece que algumas administrações e seus técnicos de fato se comportam, na prática, como orgulhosos faróis a contribuírem, com sua luz, para que outros também conheçam a bem-aventurança (mesmo que se diga, ritualisticamente, que não se deseja exportar um modelo). Costuma haver uma percepção bastante limitada de que mesmo as experiências mais bem-sucedidas só podem servir (o que já é bastante!) como *fontes de inspiração*, sendo que o caminho concreto precisa ser (re)inventado em cada lugar. E isso porque se atribui, muitas vezes, um peso desproporcionalmente grande às “metodologias”, aos “critérios técnicos” etc., em detrimento de uma aceitação de que, se uma experiência “dá certo”, isso se deve, em larguíssima medida, a fatores como a cultura política local (e regional) e sua formação histórica, a constelação de forças, o nível de organização da sociedade civil etc. – enfim, fatores que não podem ser alterados ou influenciados facilmente ou por atos volitivos de algum governante, de uma hora para outra, mediante alguma “reengenharia social”. É por isso, aliás, que ninguém deve se surpreender se, por exemplo, uma experiência de orçamento participativo que buscou adotar, nos mínimos detalhes, o “modelo” porto-alegrense, importando uma ossatura “metodológica” para uma realidade sócio-espacial distinta e até muito diferente, venha a apresentar baixa consistência ou mesmo a fracassar retumbantemente; o fisco não será “apesar disso”, mas, em parte, *por causa disso*.

- *A “democracia participativa” está se disseminando no Brasil, redefinindo-se, em consequência, significativamente as relações entre Estado e sociedade civil.*

Para começar, o universo daqueles que se utilizam do rótulo “democracia participativa” e congêneres é bastante heterogêneo. Internacionalmente, há muito tempo se desenrola um multifacetado debate a propósito do aprofundamento e da resignificação da democracia: além de “democracia participativa”, rótulos como “democracia expansiva”, “democracia forte”, “democracia associativa”, “democracia dialógica” e “democracia deliberativa”, propostos no decorrer das últimas décadas, atestam a vitalidade das discussões (uma excelente panorâmica é oferecida em SCHMIDT [2000]), sem falar em reinterpretações e resignificações como a leitura lefortiana (ver, por exemplo, LEFORT, 1987) e o “projeto de autonomia”, tal como interpretado por Cornelius Castoriadis (ver, por exemplo, CASTORIADIS, 1990; 1996; 1999). Os autores, por conseguinte, vão desde observadores bastante comprometidos com o liberalismo político ou próximos a ele, ainda que abertos para reconhecerem a necessidade de algumas críticas e “correções” da representação política em seu sentido usual, até críticos radicais da democracia representativa (como Castoriadis), passando por vários tipos intermediários.

No Brasil atual, a expressão “democracia participativa”, tal como é freqüentemente utilizada (de modo usualmente desacompanhado de reflexões e embasamento teóricos de maior fôlego), costuma encobrir o fato de que se trata, no fundo, da democracia representativa, apenas temperada, aqui e ali, com alguns elementos de democracia direta. Por trás disso há um otimismo exagerado, sobre a base de uma visão tipicamente “aperfeiçoadora” (no sentido já apresentado na Introdução e discutido com mais vagar em SOUZA, 2000d): costumeiramente, subestima-se o papel condicionante (vale dizer, estruturalmente heterônomo e alienante) da democracia representativa, que continua dando o tom e constituindo o contexto e a espinha dorsal; superestima-se a capacidade de os elementos de democracia direta sobreviverem a longo prazo sem serem emasculados/deturpados e exagera-se a possibilidade de esses elementos condicionarem a vida política. Todo esse otimismo é uma espécie de extensão e aprofundamento de uma visão acrítica sobre a relevância da multiplicação de experiências (ditas ou autoproclamadas) participativas, bem como sobre a ascensão dos orçamentos participativos, mais especificamente. Esses dois exemplos de otimismo exagerado foram

caracterizados, neste artigo, como meias-verdades. E um otimismo exagerado ainda maior redundando, de sua parte, em uma mentira ou, no caso, em um auto-engano.

Não se trata de ser “ranzinza”, muito menos de negar os avanços que se têm logrado em vários lugares (mas, às vezes, quem sabe, de alcance conjuntural e fôlego curto), amplamente reconhecidos pelo autor deste artigo (ver p. ex. SOUZA, 2002). O que está em jogo, principalmente agora, é o tipo de *expectativa de longo prazo* que se tem em relação à democracia representativa. Particularmente no que concerne à capacidade desta de se deixar reformar de forma substancial, a visão “aperfeiçoadora” (que parece ser aquela esposada pela maior parte dos que vêm se utilizando, no Brasil, do simpático rótulo “democracia participativa”) prevê e pressupõe que isso deve se dar sem grandes e traumáticas rupturas, gradualística e incrementalmente, correspondendo isso a uma situação ideal: a “democracia participativa” seria uma democracia representativa reformada, em que as instâncias representativas (a Câmara de Vereadores etc.) conviveriam com os canais participativos, se possível, sem tensões importantes, em um regime de mútua complementaridade. Do ponto de vista do autor do presente artigo isso, concordando com o ceticismo de um Cornelius Castoriadis, tal expectativa é profundamente questionável.

## **Tentativa de um balanço honesto, a título de conclusão**

A banalização da idéia de participação tem uma longa história; basta lembrar da crítica contundente contida no artigo já clássico de Sherry ARNSTEIN (1969). O uso indiscriminado do termo e os abusos na qualificação de muitas experiências como “participativas” não são, especialmente da parte dos administradores públicos e políticos profissionais, gratuitos; são, isso sim, deliberados, posto que falar em participação rende votos e popularidade. Todavia, os pesquisadores, mesmo não sendo, jamais, axiologicamente neutros, têm a obrigação de serem cautelosos e exigentes em sua apuração dos fatos. Um pouco mais de critério e de prudência já é capaz de jogar um pouco mais de luz sobre a realidade, demonstrando-se, com mais acuidade do que costuma ocorrer, a estonteante diversidade que se esconde por trás de um mesmo rótulo (como “orçamento participativo”, por exemplo).



A trajetória de longo prazo da “ampliação da cidadania” no Brasil, descortinada sinteticamente por José Murilo de CARVALHO (2003), bem como, mais especificamente, o aumento dos canais formais de participação popular no planejamento e na gestão das cidades desde (principalmente) a virada dos anos 80 para os anos 90, além de alguns ganhos importantes quanto a marcos jurídicos e institucionais em escala nacional, justificam a percepção de que têm ocorrido avanços, e justificam, até, quem sabe, um ligeiro otimismo. Mas não mais que isso. A permanência das desigualdades, a crise dos movimentos sociais urbanos, as lacunas e as fraquezas dos marcos jurídicos e institucionais e a sucessão de exemplos de manipulação e participação de baixa consistência indicam que, ao lado das vitórias (freqüentemente superestimadas), há, também, obstáculos e problemas (comumente subestimados).

Garantir e maximizar a participação direta da população na gestão e no planejamento das cidades é, sim, no entendimento do autor, essencial, pelas razões por ele já expostas em ocasiões anteriores (ver, sobretudo, SOUZA, 2002); *mas, só se for com consistência*. Esse é um requisito para se evitar fazer “papel de otário”, ajudando a legitimar uma participação encenada em que são distribuídas migalhas e que só serve, no fundo, para tentar cooptar a “raia miúda”, enquanto os “peixes graúdos” (grande capital multinacional, elites locais e nacionais) tomam decisões que modelam, de vários modos, a cara das cidades, pelos efeitos que acarretam, pelo seu poder corruptor e pelos empecilhos que colocam para o Estado e a sociedade civil locais, mas sem dar a mínima para o planejamento local – ou, eventualmente, buscando legitimação adicional e o costuramento de grandes alianças por meio de “planos estratégicos” de teor empresarialista...

Um velho filme norte-americano, de 1947 (*Miracle on 34<sup>th</sup> Street*), depois refilmado, que recebeu no Brasil o apropriado título *De ilusão também se vive*, conta a história de um simpático velhinho que estava tão absolutamente convencido de ser Papai Noel que acabou persuadindo e confundindo muita gente, após muitas peripécias. No caso do tema deste artigo, porém, não se trata de um filme, mas de um assunto importante da realidade brasileira, pleno de conseqüências. Enquanto alguns (políticos profissionais, gestores) alimentam e vivem das ilusões alheias, outros (pesquisadores), que poderiam estar desempenhando um papel desmistificador e crítico, muitas vezes se mostram incapazes (ou desinteressados) de dizer que “o rei está nu”, limitando-se a elaborar, com ar doutoral, as suas próprias ilusões. No entanto,

é recomendável aceitar, sem demora, no caso em tela, e recorrendo uma vez mais à analogia, que Papai Noel não existe, por mais sedutor que seja o sorriso do velhinho recebendo as crianças na loja, e por mais convincente que seja a sua fantasia.

## **Bibliografia**

ARNSTEIN, Sherry R. (1969): A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, v. 35, julho, pp. 216-24.

CARVALHO, José Murilo de (2003): *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

CASTORIADIS, Cornelius (1990): Pouvoir, politique, autonomie. In: *Le monde morcelé – Les carrefours du labyrinthe III*. Paris: Seuil (edição brasileira: Rio de Janeiro, editora Paz e Terra, 1992).

----- (1996): La démocratie comme procédure et comme régime. In: *La montée de l'insignifiance – Les carrefours du labyrinthe IV*. Paris: Seuil.

----- (1999): Quelle démocratie? In: *Figures du pensable – Les carrefours du labyrinthe VI*. Paris: Seuil.

COELHO, Franklin Dias (1990): Plano diretor como instrumento de luta da reforma urbana. In: GRAZIA, Grazia de (org.): *Plano diretor: instrumento de reforma urbana*. Rio de Janeiro: FASE.

DECRETO N.º 5.031 [de 2 de abril de 2004] [Capturado na internet em 28/9/2004: [http://www.fase.org.br/downloads/2004/06/404\\_decreto\\_5031\\_conselho\\_nacional\\_das\\_cidades.pdf](http://www.fase.org.br/downloads/2004/06/404_decreto_5031_conselho_nacional_das_cidades.pdf)].

DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (1991): Projeto de Lei do Plano Diretor do Município de São Paulo. *Diário Oficial do Município de São Paulo (suplemento)*, ano 36, n.º 50, 19/3/1991.

DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE (1999): Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre (Lei Complementar n.º 434). *Diário Oficial do Município de Porto Alegre*, ano V, n.º 1.187, 24/12/1999.

- LEFORT, Claude (1987 [1981]): *A invenção democrática*. Os limites do totalitarismo. São Paulo: Brasiliense.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres (1990): A reforma e o plano: algumas indicações gerais. In: GRAZIA, Grazia de (org.): *Plano diretor: instrumento de reforma urbana*. Rio de Janeiro: FASE.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres e GRAZIA, Grazia de (2003): *Experiências de orçamento participativo no Brasil (1997 a 2000)*. Petrópolis: Vozes [em co-edição com o Fórum Nacional de Participação Popular].
- PREFEITURA DA CIDADE DE SÃO PAULO (2002): *Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Minuta do Projeto de Lei)*. São Paulo: Secretaria Municipal de Planejamento Urbano.
- SCHMIDT, Manfred (2000): *Demokratietheorien*. Opladen: Leske + Budrich, 3 ed.
- SILVA, Ana Amélia (1990): A luta pelos direitos urbanos: novas representações de cidade e cidadania. *Espaço & Debates*, n.º 30, ano X, pp. .
- SOUZA, Marcelo Lopes de (1993): Reflexão sobre as limitações e potencialidades de uma reforma urbana no Brasil atual. *Actas Latinoamericanas de Varsóvia*, tomo 15, pp. 207-28.
- (1996): As drogas e a “questão urbana” no Brasil. A dinâmica sócio-espacial nas cidades brasileiras sob a influência do tráfico de tóxicos. In: CASTRO, Iná *et al.* (orgs.): *Brasil: questões atuais da reorganização do território*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- (2000a): *O desafio metropolitano*. Um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- (2000b): Os orçamentos participativos e sua espacialidade: uma agenda de pesquisa. *Terra Livre*, n.º 15, pp. 39-58.
- (2000c): Urban Development on the Basis of Autonomy: a Politico-philosophical and Ethical Framework for Urban Planning and Management. *Ethics, Place and Environment*, vol. 3, n.º 2, pp. 187-201.
- (2000d): Para o que serve o orçamento participativo? Disparidade de expectativas e disputa ideológica em torno de uma proposta em ascensão. *Cadernos IPPUR/UFRJ*, ano XIV, n.º 2, ago./dez. 2000 [publicado em 2001].

- (2001): The Brazilian way of conquering the ‘right to the city’: Successes and obstacles in the long stride towards an “urban reform”. *DISP*, Nr. 147. Zurique, pp. 25-31
- (2002): *Mudar a cidade*. Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- (2003a): Planejamento e gestão urbanos em uma era de medo. Sobre tráfico de drogas, fragmentação do tecido sociopolítico-espacial da cidade e o encolhimento da margem manobra para a promoção de um desenvolvimento urbano autêntico. In: CARLOS, Ana Fani e LEMOS, Amália Inês (orgs.): *Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade*. São Paulo: Contexto.
- (2003b): Spaces of Citizen Power: Some Remarks on the Territoriality of Participatory Budgeting in Brazilian Cities. *Memorias del IX Seminario Internacional “Derecho y Espacio Urbano”*. Quito.
- (2003c): Alternative urban planning and management in Brazil: Instructive examples for other countries in the South?. In: HARRISON, Philip *et al.* (orgs.): *Confronting Fragmentation. Housing and Urban Development in a Democratising Society*. Cidade do Cabo: University of Cape Town Press.
- (2004a): Espaços da participação popular: algumas observações acerca da territorialidade do orçamento participativo em cidades brasileiras. *Cidades*, vol. 1, n.º 1, pp. 97-116.
- (2004b): Reforma urbana, orçamentos participativos e economia popular: relações de complementaridade. *Ciência e Cultura*, ano 56, n.º 2, pp. 38-42
- (2004c): Participação popular no planejamento urbano e na gestão orçamentária municipal no Brasil: um balanço e algumas questões. In: HERMANNNS, Klaus (org.): *Participação cidadã: novos conceitos e metodologias*. Fortaleza: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- (2004d): Problemas da regularização fundiária em favelas territorializadas por traficantes de drogas. In: ALFONSIN, Betânia e FERNANDES, Edésio (orgs.): *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade*. Belo Horizonte: Editora Fórum.