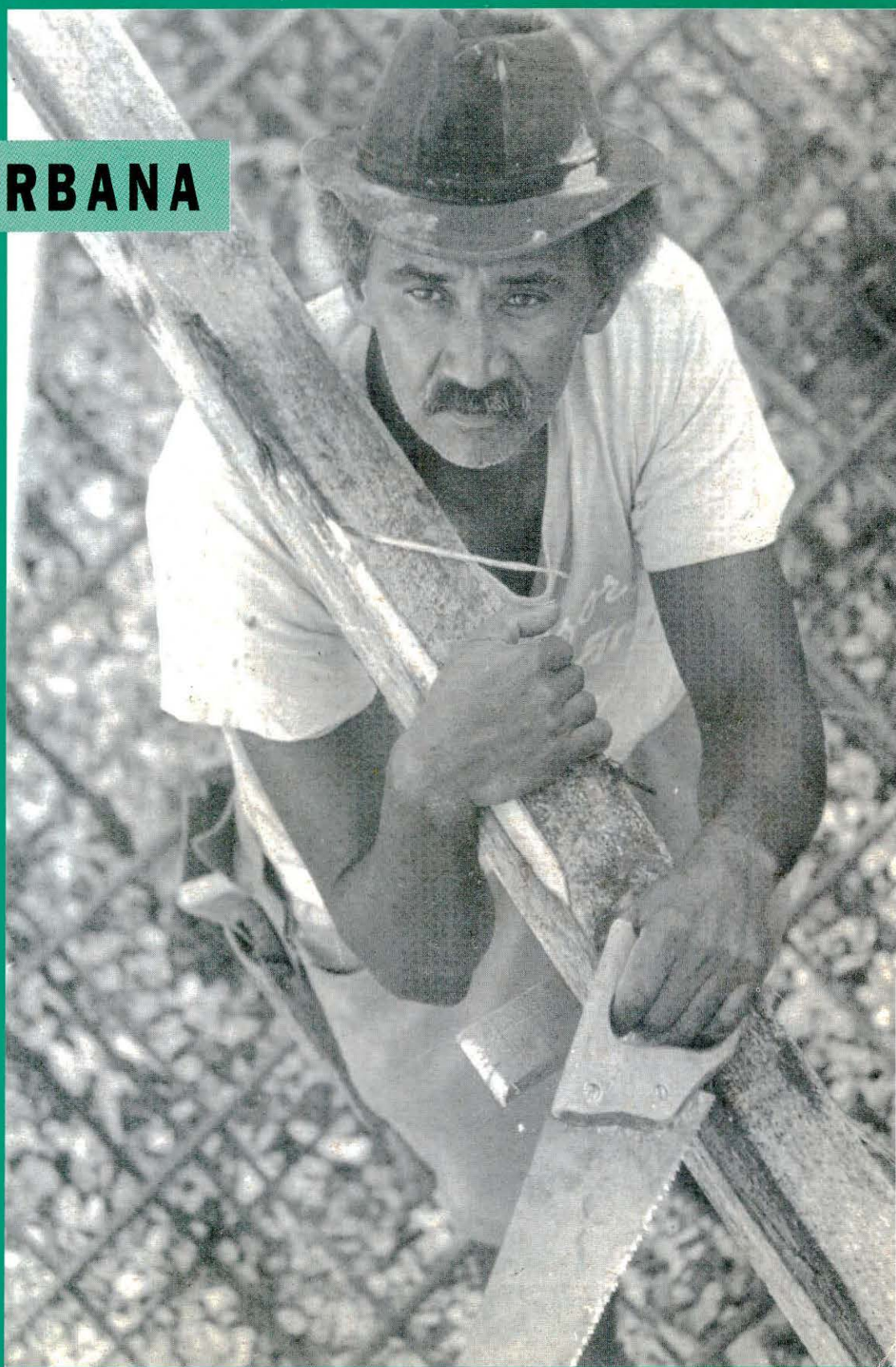
EXPERIÊNCIAS EM EDUCAÇÃO POPULAR

PROPOSTA

Uma revista trimestral da FASE • Ano 22 • Setembro de 1994 • Nº 62 • Preço: R$ 3,00



CRISE URBANA

ENTREVISTAS

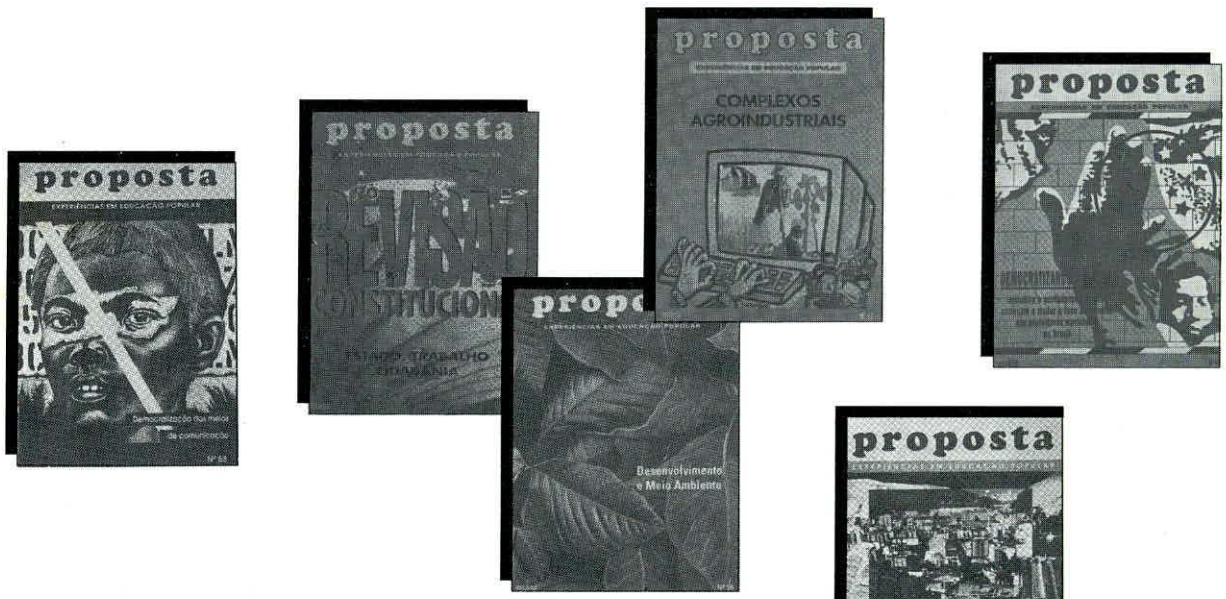
- Patrus Ananias
- Central de Movimentos Populares

O MUNICÍPIO E A REFORMA URBANA
Luiz César de Queiroz Ribeiro

ROTEIRO PARA DISCUSSÃO SOBRE REFORMA URBANA

FASE

COMPLETE SUA COLEÇÃO DE PROPOSTA



- **nº 62** Crise urbana
- **nº 61** Repensando o Brasil
- **nº 60** Genocídio social
- **nº 59** Cidadania e políticas públicas
- **nº 58** Democratização dos meios de comunicação
- **nº 57** Revisão constitucional: Estado, trabalho e cidadania
- **nº 56** Desenvolvimento e meio ambiente
- **nº 55** Trabalho e cidadania nos complexos agroindustriais
- **nº 54** Democratizando a cidade
- **nº 53** Qual desenvolvimento
- **nº 52** Educação básica: essa crise tem solução
- **nº 50** Organização sindical nos locais de trabalho
- **nº 49** Violência e direitos humanos: uma guerra no Brasil
- **nº 48** Amazônia oriental: trabalhadores rurais e meio ambiente
- **nº 46** Barragens: movimento ecológico e luta pela terra
- **nº 44** Trabalhadores rurais: fazer nossa política agrícola
- **nº 43** Vídeo popular: as outras cores da imagem
- **nº 42** Assalariados rurais: para onde vai a organização
- **nº 41** Mulheres, a política no cotidiano
- **nº 40** Comissões de fábrica: uma década do novo sindicalismo
- **nº 39** Lutas urbanas: o desafio da articulação
- **nº 38** Pescadores artesanais: entre o passado e o futuro
- **nº 34** Luta e organização camponesa: balanço de um trabalho educativo
- **nº 33** Operário em construção

ASSINE PROPOSTA (021)286-1598

Rua das Palmeiras, 90 • 22270-070 • Botafogo • Rio de Janeiro • RJ • Fax: (021)286-1209

Visite no local o stand de publicações da FASE e de outras ONGs

CRISE URBANA

EDITORIAL

CRISE E TENDÊNCIAS DA NOVA ESTRUTURA SOCIAL URBANA 3
Pedro Cláudio Cunca Bocayuva e Luiz César de Queiroz Ribeiro

O MUNICÍPIO E A REFORMA URBANA:
OS DESAFIOS DA POLÍTICA URBANA REDISTRIBUTIVA 5
Luiz César de Queiroz Ribeiro

PERSPECTIVAS PARA UMA POLÍTICA DE
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E REGIONAL 14
Michael Storper

ECONOMIA POPULAR E CONSTRUÇÃO DA CIDADE 18
José Luis Coraggio

PODER LOCAL E GOVERNABILIDADE:O CASO DE PORTO ALEGRE 23
Luciano Fedozzi

QUESTÃO URBANA E MEIO AMBIENTE: TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS 30
Adauto Lúcio Cardoso

ENTREVISTA

BELO HORIZONTE: UMA AÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO 35
Patrus Ananias

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E GESTÃO POPULAR:
REFLEXÕES PRELIMINARES SOBRE A EXPERIÊNCIA DE BETIM 44
Sergio de Azevedo

PLANO DIRETOR EM BELÉM:
A LUTA PELO ESPAÇO URBANO E POR PARTICIPAÇÃO POPULAR 49
Ubiratan Diniz

EXCLUSÃO SOCIAL E REFORMA URBANA 51
Erminia Maricato

ENTREVISTA

CENTRAL DOS MOVIMENTOS POPULARES:
UMA CARAVANA RUMO À CIDADANIA 57
Aparecida Gonçalves

O PREZEIS ENQUANTO INSTRUMENTO DE REGULAÇÃO URBANÍSTICA 60
Adelmo Araújo

O PROGRAMA PREFEITURA NOS BAIRROS 63
Salvador Soler

CIDADANIA ATIVA E GOVERNABILIDADE 67
Sérgio Baierle

DIFUSÃO E INOVAÇÃO DA
REFORMA URBANA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS 71
IPPUR – FASE – Fundação Ford

ROTEIRO PARA DISCUSSÃO SOBRE DIFUSÃO
E INOVAÇÃO DA REFORMA URBANA 77
Observatório de Política Urbana e Gestão Municipal

VÍDEOS 80

FASE NACIONAL
Rua Bento Lisboa, 58 - Catete
22221-011 - Rio de Janeiro - RJ
Tel.: (021) 285-2998
Fax: (021) 205-3099
Tlx.: 213-4201 foas BR

Escritório das Palmeiras
Rua das Palmeiras, 90 - Botafogo
22270-070 - Rio de Janeiro - RJ
Tel.: (021) 286-1598
Fax: (021) 286-1209

FASE-RIO
Av. Pres. Wilson, 113/1302 - Centro
20030-020 - Rio de Janeiro - RJ
Tel.: (021) 220-7198
Fax: (021) 262-2565

FASE-SÃO PAULO
Rua Loefgren, 1651 casa 6
Vila Clementino
04040-032 - São Paulo - SP
Tel.: (011) 549-3888
Fax: (011) 549-1307

Escritório do Programa Trabalhadores Urbanos - PTU
Rua Apeninos, 939 - Paraíso
04104-020 - São Paulo - SP
Tel/Fax: (011) 573-7256

FASE-RIBEIRÃO PRETO
R. Bartolomeu de Gusmão, 920
V. Tibério - 14050-080
Ribeirão Preto - SP

FASE-VITÓRIA
Rua Graciano Neves, 377/2º pav.
29015-330 - Vitória - ES
Tel/Fax: (027) 223-7436

FASE-PORTO ALEGRE
Rua Gaspar Martins, 470
90220-160 - Porto Alegre - RS
Tel/Fax: (051) 225-0787

FASE-RECIFE
Rua do Paissandu, 419 - Boa Vista
50070-200 - Recife - PE
Tel.: (081) 221-5478 - Fax: (081) 231-0603

FASE-MACEIÓ
Rua Gonçalves Dias, 62 - Farol
57021-330 - Maceió - AL
Tel.: (082) 221-0667
Fax: (082) 221-3645

FASE-ITABUNA
Rio Barão do Rio Branco, 93/1º andar
45600-000 - Itabuna - BA
Tel/Fax: (073) 211-4498

FASE-BELÉM
Rua Bernal do Couto, 1329 - Umarizal
66055-080 - Belém - PA
Tel.: (091) 222-0318
Fax: (091) 241-5310

FASE-ABAETETUBA
Trav. Pedro Pinheiro Paes, 330
Caixa Postal 25
68440-000 - Abaetetuba - PA
Tel/Fax: (091) 751-1181

FASE-CAPANEMA
Av. Presidente Médici, 1992
68700-050 - Capanema - PA
Tel/Fax: (091) 821-1716

FASE-MARABÁ
Folha 27, Quadra 07, Lote 07 - Nova Marabá
Caixa Postal 73
68508-970 - Marabá - PA
Tel.: (091) 322-1591
Fax: (091) 322-1558

FASE-SÃO LUÍS
Rua do Pespontão, 256 - Centro
65010-460 - São Luís - MA
Tel/Fax: (098) 221-1175

FASE-MANAUS
Rua São Paulo, 404 - São Jorge
Caixa Postal 531
69033-180 - Manaus - AM
Tel/Fax: (092) 671-6121

FASE-VALE DO GUAPORÉ
Rua XV de Novembro, 136 - Centro
Caixa Postal 10
78200-000 - Cáceres - MT
Tel/Fax: (065) 221-2615

FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – é uma sociedade civil brasileira, de utilidade pública federal, sem fins lucrativos. Seu compromisso fundamental é com o desenvolvimento social e cultural de grupos e setores marginalizados da população, através de um trabalho de educação popular, nas áreas rural e urbana.

Situada no campo das organizações não-governamentais, a FASE define-se por um projeto institucional próprio, independente do Estado e dos partidos políticos. As ONGs são organizações vinculadas à sociedade civil, comprometidas com o processo de construção da autonomia de suas entidades representativas, ligadas aos movimentos populares.

Os principais beneficiários deste trabalho são os trabalhadores do campo – pequenos produtores, assalariados sem terra – operários, moradores da periferia e favelas.

FASE

Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
Rua Bento Lisboa, 58 – Catete
22221-011 – Rio de Janeiro – RJ

Diretoria
Diretor Executivo
Jorge Eduardo Saavedra Durão
Diretor Administrativo-Financeiro
Virgílio Rosa Neto
Programa Pequenos Produtores Rurais
Maria Emília Lisboa Pacheco
Programa Assalariados Rurais
Leandro Lamas Valarelli
Programa Popular Urbano
Grazia de Grazia
Programa Trabalhadores Urbanos
Paulo Sérgio Muçouçah
Programa de Investigação e Comunicação
Pedro Cláudio Cunca Bocayuva

PROPOSTA

Nº 62 – setembro de 1994
Experiências em Educação Popular
Uma publicação trimestral da FASE

Conselho Editorial
Alberto Lopez Mejía
Angela de Carvalho Borba
Clarice Melamed
Grazia de Grazia
Haroldo Baptista de Abreu
Jean-Pierre Leroy
João Ricardo Dornelles
Jorge Eduardo Saavedra Durão
Leandro Valarelli
Luis César de Queiroz Ribeiro
Mabel de Faria
Maria Emília Lisboa Pacheco
Paulo Gonzaga
Paulo Sérgio Muçouçah
Pedro Cláudio Cunca Bocayuva
Ricardo Tavares
Sandra Mayrink Veiga
Yara Ninô

Coordenador de Comunicação
Alberto Lopez Mejía

Assessora de Comunicação
Sandra Mayrink Veiga

Editora Responsável
Yara Ninô

Organização nº 62
Luis César de Queiroz Ribeiro
Orlando Alves dos Santos Júnior

Apoio Técnico
Silvia Helena Matos Brandão

Foto da Capa
J.R.Ripper/Imagens da Terra

Capa e Diagramação
Teresa Guilhon
Maria Lúcia Braga

Editoração Eletrônica
HD Computação Gráfica

Promoção e Divulgação
Felícia de Moraes Soares

Serviços ao Assinante
Adelir Pires Rodrigues

Redação
Rua Bento Lisboa, 58 – Catete
22221-011 – Rio de Janeiro – RJ
Telefone: (021) 285-2998

Todas as opiniões emitidas nos artigos assinados são de inteira responsabilidade de seus autores.

CRISE E TENDÊNCIAS DA NOVA ESTRUTURA SOCIAL URBANA

Este número da PROPOSTA traz uma novidade: os resultados de uma estimulante parceria entre o Instituto de Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR) e a FASE. Esta parceria foi construída em torno de uma pesquisa sobre a absorção de idéias e instrumentos da reforma urbana na nova institucionalidade dos municípios brasileiros após 1988. Para os que estão na Academia, esta experiência coloca em evidência um caminho promissor para a busca de relações de troca com a sociedade, fugindo da ingenuidade do "extensismo", pelo qual alguns propõem que a Universidade se transforme numa "agência de prestação de serviços à comunidade". É absolutamente necessário quebrar o poder do saber que leva a que o saber do poder fique restrito aos que conseguem obter a ilustração e o discurso competente. Já foi sobejamente demonstrado por filósofos e sociólogos que a dominação de classe nas sociedades contemporâneas tem como âncora o poder simbólico conferido àqueles que detêm o conhecimento. É um poder quase mágico, autorizado somente a enunciar a realidade social – a fazer crer e a fazer ver –, que permite obter dos dominados a aceitação da ordem como um dado objetivo. A aliança entre sábios e organizações populares tem como primeira tarefa emprestar aos movimentos sociais a legitimidade que funda a dominação para alimentar práticas que almejam a sua superação.

A eficiência da prática da política depende da capacidade dos atores da mudança de incorporarem o arsenal de conhecimentos, informações e técnica produzidos pela Ciência. Esperamos que esta parceria entre a Universidade e a FASE seja uma promissora experiência nesta direção.

Os artigos reunidos neste número de PROPOSTA tratam de um dos principais aspectos da crise brasileira na atualidade: a crise urbana. Os resultados do Censo mostram que somos hoje um país essencialmente urbano, pois mais de 70% da população é moradora de cidades. O conjunto das áreas periféricas das metrópoles brasileiras concentram hoje maior quantidade de pobres e miseráveis que a zona rural. Por outro lado, a urbanização brasileira deixou de representar o papel de integrador social no mercado de trabalho, nas relações de sociabilidade ou na cultura moderna e tornou-se um processo de consolidação da exclusão social e da afirmação de identidades fragmentadas. A noção de apartheid *social descreve as novas tendências da estrutura social urbana.*

Os anos 80 foram marcados pela emergência de um novo modelo de política e gestão urbanas fundado no ideário da reforma urbana: gestão democrática da cidade, redistribuição da renda e da riqueza urbana e preservação do meio ambiente natural e construído. Trata-se, hoje, da concretização em âmbito municipal da agenda reformista em construção desde os anos 60 e que conheceu importantes avanços na elaboração da Carta de 88. A análise das leis orgânicas e dos planos diretores indica, embora com diferenças, que ocorreram significativos avanços em relação ao que foi concluído na Constituição.

No entanto, são enormes os desafios para colocar em prática os dispositivos da reforma urbana. Entre eles, podemos apontar como um dos mais importantes a defasagem existente entre a concretização da agenda reformista e as mudanças em curso da dinâmica urbana em função da globalização e da reestruturação. PROPOSTA traz esse debate e outros, além de uma metodologia para discussão em grupo com orientações para leitura e utilização prática da revista.

Luiz César de Queiroz Ribeiro (IPPUR)
Pedro Cláudio Cunca Bocayuva (FASE)

CARTAS

Vereança e movimento

Sendo vereador e membro participante de movimentos populares em meu município, gostaria de receber o catálogo das publicações da FASE para estudo nos diversos grupos organizados de nossa comunidade na educação popular.
Solicito também que nos envie o catálogo de vídeos voltados para educação popular. (...)

Wilson Dimartini – Colorado – PR

Primeira mão



Esta é a primeira edição do jornal Fórum da Amazônia Oriental/FAOR. Esta iniciativa surgiu a partir da sistematização dos debates apresentados na primeira conferência da sociedade civil organizada sobre meio ambiente e desenvolvimento – combate à fome e à miséria na Amazônia –, realizada em junho de 1993, reunindo mais de 90 entidades das mais diversas áreas entre ONGs, movimento social e sindical . O objetivo de "Meio" é levar ao conhecimento da sociedade as iniciativas específicas e coletivas sobre os temas que afetam diretamente ao homem e à natureza. Traz assim para o homem da Amazônia a responsabilidade pela defesa e preservação da natureza e de seus direitos.
Para os interessados, o jornal, bem como o relatório da conferência, encontra-se também à disposição nas entidades que compõem o Fórum:

Sopren/Gex
Sociedade pela Preservação dos Recursos Naturais
Alameda Lúcio Amaral – Conj. Jardim Independência, 193 – Nazaré
66040-240 – Belém – Pará
Tel.: (091) 222-1589

Fase Amazônia
Rua Bernal do Couto, 1329 – Umarizal
66055-080 – Belém – Pará
Tel.: (091) 222-0318 / 821-1716

Unipop – Instituto Universidade Popular
Av. Senador Lemos, 557 – Umarizal
66050-000 – Belém – Pará
Tel.: (091) 224-9074

CUT/Pará
Trav. D. Pedro I, 1012 – Umarizal
66050-000 – Belém – Pará
Tel.: (091) 241-5663

Cedenpa – Centro de Defesa do Negro no Pará
Rua dos Timbiras, Pass. Paulo VI, 244 – Cremação
66045-040 – Belém – Pará
Tel.: (021) 224-3280

IDA – Instituto de Divulgação da Amazônia
Trav. São Pedro, 566/1005 –Centro
66000 – Belém – Pará

Pró-Central de Movimentos Populares
Rua Antonio Barreto, 2121 – Fátima
66060-020 – Belém – Pará
Tel.: (091) 226-0400

Fórum da Amazônia Oriental / FAOR

Enciclopédia Camponesa

A partir do trabalho e das necessidades das Bibliotecas Rurais de Cajamarca, em 1986 geramos a Enciclopedia Campesina, cujo objetivo principal se apoiou no reconhecimento e afirmação da cultura andina através da tradição oral. A informação recolhida foi concentrada em 20 volumes, elaborados pelos próprios camponeses, que retornaram ao campo através das Bibliotecas Rurais.
Previsto desde a concepção do projeto, a Enciclopedia Campesina acaba de concretizar-se. Queremos agradecer-lhes a companhia, o intercâmbio e o apoio que compartilharam conosco.
Para fortalecer este vínculo e nos mantermos fiéis à herança conceitual e orgânica das Bibliotecas Rurais e da Enciclopedia Campesina, nós, membros do projeto, constituímos a ACKU QUINDE, associação andina, cujos objetivos pretendem vitalizar o processo já iniciado.
Cumprimentamos o seu trabalho na certeza de que continue avançando.

Alfredo Mires Ortiz, Diretor – Peru

Repensando o Brasil

Parabéns pela publicação do último número da revista Proposta, "Repensando o Brasil". Está excelente!

AMAIS Livraria e Editora – RJ



ONDE ADQUIRIR:
FASE – Rua das Palmeiras, 90
Botafogo
CEP 22270-070
Rio de Janeiro – RJ
Tel.: (021) 286-1598

DIREITO À CIDADE E MEIO AMBIENTE

"Esta publicação tem história. História de uma população organizada lutando para obter o direito à cidade e à cidadania. Vai de encontro à concentração do poder e riqueza e à distribuição da pobreza para a maioria. Retrata as manifestações da sociedade civil decorrentes dos conflitos de classe ou de frações de classe. Essas manifestações buscam intervir, da mesma forma que o Estado e o capital, no espaço da cidade construindo novos sujeitos da história, na produção da e na cidade."
Este livro reúne uma coletânea de artigos elaborados pelos participantes do Fórum Brasileiro de Reforma Urbana durante a ECO 92.
Preço: R$ 6,00

O MUNICÍPIO E A REFORMA URBANA: OS DESAFIOS DA POLÍTICA URBANA REDISTRIBUTIVA

Luiz César de Queiroz Ribeiro

No plano internacional, recomenda-se a adoção de políticas urbanas para aumentar a produtividade da cidade como o único caminho de enfrentamento da pobreza. Tornar as cidades competitivas em termos econômicos parece ser a única solução contra as dramáticas conseqüências sociais do ajuste estrutural. Para tanto, é necessário abandonar as políticas redistributivas para a cidade e o planejamento em favor de arranjos governamentais que dêem eficiência à ação pública. No diagnóstico fica a constatação de que as primeiras geraram mais iniqüidades do que justiça social e o segundo gerou bloqueio à aquisição de competitividade pelas empresas e pelas unidades familiares.

No plano da teoria, inverte-se a equação do virtuoso círculo fordista: não há mais associação entre produtividade econômica e eqüidade. Nestes novos tempos de revolução tecnológica, de globalização de mercados, de volatização da produção e de crise fiscal permanente coloca-se aos governantes a dramática escolha entre eficácia e justiça social. Também não há lugar para esquemas de planejamento. A constatação dos fracassos da ambição do urbanismo racionalista e dos modelos compreensivos conduz à substituição da idéia de planejamento pela de gestão.

É a partir deste quadro que vem se produzindo a discussão sobre governabilidade. As dificuldades para implantar as reformas nesta direção impedem que o governo seja transformado no bom governo capaz de implantar e gerir políticas focalizadas e compensatórias que aliviem a pobreza. É necessário reformar os aparatos de gestão pública, descentralizando o processo decisório, simplificando a normatividade, aumentando a capacidade gerencial dos técnicos. É igualmente necessário reformar o sistema político para dotá-lo de mecanismos que quebrem a dinâmica clientelística reprodutora de práticas políticas descomprometidas com a eficiência. Em suma, é necessário reinventar o governo e implantar a política de resultados.

J.R.RIPPER/IMAGENS DA TERRA



O melhor caminho para políticas públicas de proteção social, de combate à pobreza, continua sendo o do aprofundamento do processo democrático.

A constatação dos fracassos da ambição do urbanismo racionalista e dos modelos compreensivos conduz à substituição da idéia de planejamento pela de gestão.

Enquanto isto, no Brasil, parece que estamos vivendo uma outra realidade. A partir da Constituinte de 1988, abriu-se um processo de reforma institucional, especialmente no plano local, cujo sentido é exatamente o inverso deste receituário. As reformas no arcabouço jurídico

LUIZ CÉSAR DE QUEIROZ RIBEIRO – Professor do IPPUR/UFRJ, doutor em Planejamento Urbano.

dos municípios realizadas após a promulgação da Constituição Federal foram fortemente influenciadas pela busca de um novo modelo de política e gestão da cidade: democrática em relação às condições e aos atores do processo decisório governamental, universalista no que diz respeito aos direitos sociais na cidade, redistributiva dos ônus e custos da urbanização. Em suma, procurou-se um modelo de política urbana profundamente comprometido com os ideais de democracia, eqüidade e justiça social, traços marcantes de um *welfare state* local.

Será que estamos diante de uma interminável reedição de idéias fora do lugar, que fazem com que a nossa elite pensante imagine sempre um Brasil que não exista ou que não seja mais possível?

Este modelo de política e gestão da cidade inscritos nas leis orgânicas e nos planos diretores elaborados pelos municípios após 1988, ainda que de forma desigual e parcial, expressa um projeto de reforma urbana em gestação na sociedade brasileira há décadas. É um projeto forjado pelos múltiplos e diversificados sujeitos coletivos existentes no Brasil urbano contemporâneo que conseguem ultrapassar o estado de carência para implantar um cultura de direitos, é um projeto que ganhou forma e conteúdo na segunda metade dos anos 80 e que sistematizou para o plano da cidade os três principais pontos da agenda reformista surgida com o fim do regime militar: a democratização do Estado, a redistribuição da riqueza e o desequilíbrio ambiental.

A agenda da reforma urbana

Em janeiro de 1985, várias entidades de assessoria aos movimentos populares e pastorais lançaram o Movimento Nacional pela Constituinte que passou a articular os Plenários Pró-Participação Popular na Constituinte, nos quais estiveram presentes vários segmentos profissionais que compunham um corpo técnico reformista.

O Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU) ganhou impulso durante o processo constituinte e passou a integrar as Plenárias Pró-Participação Popular na Constituinte. A proposta de emenda que recolheu 140 mil assinaturas foi parcialmente inserida na Constituição Federal. Posteriormente, o MNRU passou a atuar nos processos estaduais e municipais de reforma institucional e jurídica. Foram criados fóruns regionais e locais no Rio de Janeiro, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife. Foram realizadas quatro reuniões nacionais congregando quadros técnicos de ONGs e centros de pesquisa envolvidos com a questão urbana e representantes de movimentos sociais e sindicatos. Em 1992, o MNRU conseguiu incluir o tema da reforma urbana na agenda do Fórum Global e realizou uma bem sucedida reunião internacional.

O tema da reforma urbana entrou nas agendas das reuniões nacionais organizadas pela Associação Nacional de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, o que, sem dúvida nenhuma, teve como resultado a disseminação do seu diagnóstico dos problemas das cidades brasileiras, ideais e propostas. Sedimentou no vasto corpo técnico da área um novo modelo de planejamento e gestão urbana que certamente influenciou a reforma das constituições estaduais, as leis orgânicas e os planos diretores que deveriam ser elaborados obrigatoriamente pelos municípios com mais de 20 mil habitantes por força da nova Constituição.

BERG SILVA/IMAGENS DA TERRA



A solução dos problemas de pobreza e desigualdades sociais exigiu um movimento de centralização político administrativa.

As teses centrais do movimento foram:

a) **Gestão democrática e participativa da cidade**, implicando na adoção dos princípios da soberania popular, da descentralização inter e intragovernamental do processo decisório, especialmente no que concerne ao orçamento e à democratização do acesso às informações sobre os problemas urbanos e a ação do governo. A tradução destes princípios na reforma institucional teria como resultado a implantação de uma democracia semi-direta capaz de corrigir os limites e ampliar o sistema da democracia representativa.

b) **Distribuição da renda urbana e da terra na cidade** de maneira a quebrar a dinâmica da espoliação urbana, da qual uma das principais causas é a especulação imobiliária que encarece a terra e a moradia, segrega residencialmente as camadas pobres, cria vazios urbanos e impõe uma ineficiência no uso dos equipamentos e na infra-estrutura urbana. Esta distribuição se concretizaria com a recuperação pelo poder público de parte da valorização imobiliária, de recursos a serem aplicados na urbanização e regularização fundiária das áreas ocupadas por favelas e loteamento irregulares e clandestinos, com a criação de constrangimentos legais e fiscais aos proprietários de terrenos vagos e a com a democratização do acesso à terra urbana para as camadas mais pobres. Para tanto, é necessário reformar o direito de propriedade, separando-o do direito de construir e, ao mesmo tempo, submetendo-o ao exercício de uma função social.

c) **Inversão de prioridades na alocação dos recursos públicos,** de maneira a dar ênfase às despesas sociais do poder público social em detrimento àquelas de sustentação da reprodução do capital na cidade.

d) **Universalização do direito urbano,** isto é, possibilitar o acesso aos serviços e equipamentos coletivos.

Os desafios da reforma urbana

Nossa análise indica que a reforma institucional-jurídica dos municípios implantou as condições de um novo modelo de planejamento e gestão baseado na universalização do direito urbano, na gestão democrática da cidade e na redistributividade dos ônus e custos da urbanização. Este modelo vem orientando as decisões das Prefeituras e, assim, de fato, vem trazendo como resultado a implementação de políticas públicas que levam em consideração as demandas e necessidades sociais? Caso a resposta seja afirmativa, no plano local não podemos falar em crise de governabilidade. Do contrário, a ação dos governos municipais estaria marcada por uma crescente capacidade de produzir e implementar decisões em relação às demandas de bens e serviços.

Não há informações suficientemente abrangentes e sistemáticas para comprovar esta assertiva. É nosso objetivo, contudo, fornecer algumas informações que indiquem que a disseminação dos ideais da agenda reformista em geral – e os da reforma urbana em particular – tem levado à introdução de novos padrões de gestão local. Tal fato, combinado à descentralização fiscal e à redemocratização do país, tornou o município uma esfera que assume um papel de contra-tendência ao colapso dos sistemas nacionais de políticas urbanas.

A reforma institucional-jurídica dos municípios implantou as condições de um novo modelo de planejamento e gestão.

Com efeito, os dados econômicos e sociais sobre a década de 80 indicam um paradoxo: mudanças no mercado de trabalho (no sentido da informalização e precarização), inversão da tendência à diminuição do número relativo de pobres e, ao mesmo tempo, melhoria significativa das condições sociais e diminuição das desigualdades das condições urbanas de vida. Os analistas têm atribuído este aparente paradoxo a três fatores:

a) investimentos realizados de infra-estrutura urbana pesada na década de 70, que continuou a gerar efeitos no período seguinte de crise;

b) diminuição da pressão demográfica em razão da queda da taxa de natalidade e fertilidade (em geral ainda maior nos grupos de menor renda), gerando a melhoria das condições médias; e

c) efeitos do jogo democrático sobre o processo decisório, especialmente com a descentralização e eleição de governantes.

Este último fator não tem tido o merecido destaque nos debates sobre o 'paradoxo da década perdida'. Dados recentes demostram que neste período ocorreu uma verdadeira inversão no padrão de alocação sócio-espacial dos investimentos em saneamento básico na região metropolitana do Rio de Janeiro em favor de áreas periféricas e pobres. Tal inversão deveu-se à forte mobilização da população em torno da questão de saneamento[1]. Mudanças semelhantes do padrão de política de saneamento também ocorreram em São Paulo. Por outro lado, os dados orçamentários dos municípios que compõem a região metropolitana do Rio de Janeiro levantados em nossa pesquisa mostram que, no decorrer da década de 80, aumentou sensivelmente o peso dos gastos per capita nas funções sociais (educação, habitação e urbanismo, saúde e saneamento, transportes, assistência e previdência) em relação àqueles destinados exclusivamente à manutenção da máquina adminis-

1- As três principais federações de moradores dos municípios desta área (Nova Iguaçu, São João de Meriti e Caxias) nasceram nos três primeiros anos da década de 80 e tiveram o saneamento como principal eixo de luta. Foram realizados vários atos de grande importância para pressionar o governo estadual a liberar recursos. Em 1984 foi criado o Comitê de Saneamento da Baixada Fluminense com o objetivo de unificar as forças sociais destes municípios. Neste mesmo ano foi criado pelo governo estadual o Plano de Esgotamento da Baixada Fluminense. Estes fatos indicam que a melhoria nas condições urbanas da década de 80 não podem ser atribuídas apenas à volta do jogo eleitoral mas também ao processo de mobilização política.

trativa. Estas constatações indicam que o melhor caminho para políticas de proteção social, de combate à pobreza, continua sendo o do aprofundamento do processo democrático.

Estes dados apontam, portanto, um aumento da governabilidade dos municípios. Entretanto, dificuldades políticas e econômicas vividas no Brasil, adicionadas às mudanças na estrutura social em curso, têm alimentado um debate que coloca novos elementos na agenda da reforma urbana. Aqui o nosso objetivo é mapear esta discussão e tentar elaborar questões a nosso juízo pertinentes à reflexão sobre os caminhos do projeto de reforma urbana diante dos novos desafios decorrentes da crise e da reestruturação por que passam as nossas cidades.

Participação, negociação e governabilidade

Pouco a pouco refaz-se a agenda política construída na década de 80 que, como vimos, tinha na questão democrática um dos seus centros. Vem ganhando crescente espaço o diagnóstico de que as nossas dificuldades não se situam na reforma da sua estrutura sócio-econômica, na reforma do Estado.

Por um lado, diante da constatação da necessidade de políticas restritivas de ajuste, indaga-se sobre as possibilidades de uma gestão democrática da cidade. Constrói-se a dualidade: estratégia de engenharia institucional *versus* ampliação do espaço da cidadania. Por outro, o debate se expressa também na dualidade democracia participacionista ou negociada. Este debate, em grande parte, vem sendo alimentado por dificuldades encontradas em algumas experiências de governo municipal pautadas pelo modelo da soberania popular:

a) baixa representatividade dos movimentos sociais organizados em relação ao conjunto da população;

b) heterogeneidade dos movimentos sociais no que concerne à sua representatividade numérica, já que as suas organizações representam grupos numericamente desiguais de cidadãos, tornando problemático o processo decisório baseado na igualdade dos votos dos representantes;

c) predominância de um corporativismo de bairro em detrimento dos interesses gerais da população, levando ao nascimento de um clientelismo de esquerda; e,

d) existência de uma forte segmentação político-social, com fundamentos econômicos, que produz dois mercados políticos, um baseado na cidadania plena e outro no clientelismo;[2]

Devemos tomar com precaução estas avaliações. Elas contêm o risco de aprofundar e consolidar os próprios obstáculos e dificuldades apontados para a construção da gestão democrática. Com efeito, por um lado, não podemos opor na gestão das políticas públicas redistributivas lógica do conflito e lógica da negociação. A negociação pode ser um momento do conflito e vice-versa pois estamos diante de um processo que opõe interesses contraditórios. Por outro lado, a negociação real somente torna-se viável se todos os atores estiverem constituídos e reconhecidos mutuamente. Ora, as câmaras de negociação tenderão a reproduzir as desigualdades existentes na sociedade no que diz respeito à capacidade dos vários segmentos da sociedade em se constituirem enquanto atores e forças políticas pois, no campo popular, atores e forças sociais são marcados pela heterogeneidade, pela diversidade e pelas dificuldades em construir uma concepção global da sua ação, o que lhes colocará, sem dúvida nenhuma, em situação de fragilidade frente ao campo que agrupa os interesses dominantes.

Dificuldades políticas e econômicas vividas no Brasil, adicionadas às mudanças na estrutura social em curso, têm alimentado um debate que coloca novos elementos na agenda da reforma urbana.

Por esta razão, o governo comprometido com a política reformista não pode ser concebido como mera instância mediadora da negociação. Ele deve assumir sua dupla condição de governo comprometido com o ideário reformista e, ao mesmo tempo, de representante de uma maioria eleitoral. O seu papel é também, portanto, o de ajudar aos múltiplos sujeitos coletivos da sociedade que encarnam o seu projeto a se constituírem enquanto atores e forças políticas. Isto significa dizer que o governo não pode abrir mão da lógica da gestão participativa, ou seja, do conflito. Por outro lado, a gestão da negociação deve ter cláusulas prévias condizentes com o partido assumido pelo governo: a redistribuição da renda e da riqueza urbanas de forma a produzir melhorias significativas nas condições de vida da população.

Pouco a pouco refaz-se a agenda política construída na década de 80 que tinha na questão democrática um dos seus centros.

2- Uma das evidências desta segmentação seria a constatação de que, embora o eleitorado brasileiro tenha atingido a cifra de 65 milhões de pessoas, apenas 7,5 milhões de brasileiros desfrutam de condições econômicas para pagar imposto de renda. Ver REIS, F.W. "Cidadania, corporativismo e política social no Brasil", in Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas para a Década de 90, número 4, IPEA/IPLAN, 1989.

Gestão democrática, esfera pública local e planejamento

A gestão democrática busca instaurar uma nova contratualidade, uma nova relação entre público e privado e uma nova sociabilidade. A experiência de participação nos processos de elaboração das leis

A gestão democrática busca instaurar uma nova contratualidade, uma nova relação entre público e privado e uma nova sociabilidade.

J. R. RIPPER/IMAGENS DA TERRA



A política habitacional vem combinando ações tradicionais de provisão de moradia com outras que objetivam proteger os grupos sociais considerados em situação de vulnerabilidade.

orgânicas e dos planos diretores aponta para um paralelo com os acordos das montadoras pelo fato de instaurar a modernidade na relação entre Estado, interesses econômicos envolvidos na acumulação urbana e interesses do restante da população da cidade. Falamos em modernidade porque não se trata de uma relação conflitiva, de anulação de um pelo outro, mas de um antagonismo convergente.[3] A experiência da gestão democrática da cidade poderia permitir que se ultrapassasse os limites do acordo das montadoras na medida em que possibilitaria aos segmentos excluídos tomar parte do processo político. Com efeito, a negociação entre Estado, empresários e sindicatos dos trabalhadores apresenta o perigo de reproduzir a própria exclusão pois somente os organizados em termos sindicais estariam habilitados para dela participar; ao mesmo tempo, os sindicalizados tenderiam a se desolidarizar com os não-habilitados.

Porém, a garantia da predominância do interesse público pressupõe a existência de um Estado forte. Sem isto não pode haver verdadeiramente uma negociação tripartite. Não obstante, esta negociação não pode ficar apenas no campo setorial. É necessário avançar de acordos corporativos setoriais para o macrocorporativismo. O Estado deve ter capacidade institucional, política e administrativa de:

3- Ver OLIVEIRA, F. (1993) "Quanto melhor, melhor: o acordo das montadoras", Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, 1993. Esta idéia estava presente na noção de pacto territorial incorporada pela proposta de reforma urbana. Ver RIBEIRO, L.C.Q e CARDOSO, A.L. "Plano Diretor e gestão democrática da cidade", Sociedade e Território, ano IV, número 12, Lisboa, 1990.

(a) entrar em negociações com os interesses fortemente organizadas; e

(b) fazer valer as regras do acordo, o que significa que os atores em negociação têm que acreditar que o não respeito às cláusulas acordadas implica na implementação coercitiva das decisões ou no enquadramento legal. A fragilidade atual do poder público coloca-se, então, como um obstáculo para a constituição da esfera pública através desse mecanismo.

Sair de pactos setoriais para acordos que incorporem objetivos globais exige inexoravelmente que o Estado seja capaz de construir diagnósticos e elaborar metas globais.

A capacidade de planejamento do Estado também se coloca como um pressuposto para que este modelo de gestão possa ultrapassar os limites do corporativismo dos atores. Sem dúvida, sair de pactos setoriais para acordos que incorporem objetivos globais exige inexoravelmente que o Estado seja capaz de construir diagnósticos e elaborar metas globais. Tal capacidade precisa ser reconstruída no Estado brasileiro já que a crise e a aventura neoliberal do Governo Collor destruíram os bolsões de eficiência onde sobreviviam alguns segmentos da técnico-estrutura. Ao nível local, nossa análise indica que tal reconstrução será mais fácil que nos governos estaduais e federal, uma vez que sobrevive na escala municipal aparatos de planejamento.

Outro desafio é o relativo à eficiência da administração. A instauração deste modelo de gestão urbana pressupõe um poder público legitimado pela tríplice credibilidade de democrático, honesto e eficaz. Nas avaliações realizadas no campo da saúde, constatou-se que, com efeito, a participação popular somente tornou -se efetiva quando os programas adquiriram esta credibilidade. É preciso, portanto, que nossas propostas contenham a capacidade de tornarem-se efetivas. Leis orgânicas, planos diretores e leis de uso do solo que sejam avançadas socialmente, mas incapazes de gerar práticas concretas, bloqueiam a construção de um novo modelo de gestão. Utilizando as reflexões de Wanderley Guilherme, o perigo está em criar um governo híbrido, com excesso de capacidade regulatória e incapaz de gerar ações pautadas pela institucionalidade da cidadania. Tão nociva quanto uma política social conservadora é outra socialmente justa, porém geradora de um "governo que governa muito, mas no vazio – um vazio de controle democrático, um vazio de expectativas legítimas, um vazio de respeito cívico"[4]. Tal vazio reproduz a "cultura cívica predatória", aumentando ainda mais o espaço da ilegalidade e, ao mesmo tempo, diminuindo a crença nas regras.

Descentralização, corporativismo e redistribuição

A descentralização da política social – e no seu interior a política urbana – reúne um consenso mundial. Vários autores, porém, têm mencionado a existência de uma contradição a concentração cada vez maior do capital global, do seu poder econômico e político, e a proposta de desconcentração do sistema público de proteção social. Para muitos analistas, a municipalização da política social visa resolver de maneira conservadora a crise do Estado do Bem-Estar, seja pela desoneração fiscal do governo central, seja pela introdução do princípio da seletividade na distribuição dos serviços. Num país como o Brasil, marcado por profundas diferenças regionais, tal perigo é infinitamente maior, já que o nosso federalismo comporta fortes contrastes econômicos, sociais, políticos e institucionais entre os municípios. A proposta de descentralização da política urbana deve conter duas precauções: os governos central e estaduais devem continuar com funções de regulamentação e o sistema de redistribuição nacional da receita pública deve continuar garantindo um patamar mínimo de capacidade financeira dos municípios.

Tão nociva quanto uma política social conservadora é outra socialmente justa, porém geradora de um governo que governa muito, mas no vazio.

A questão da descentralização é, por outro lado, pendular na história política brasileira. No período de 46/67, o pensamento social foi fortemente influenciado pelas idéias de Alberto Torres e do movimento municipalista pan-americano.[5] Acreditava-se que o fortalecimento dos governos locais era a principal arma para promover a integração nacional e melhorar as condições de vida do povo brasileiro. A Constituição autoritária de 1967 marca um novo e longo período de inversão total desta concepção, consolidando a crença de que a centralização política-administrativa é o caminho

4- Santos, W.G. Razões da Desordem, Rio de Janeiro, Rocco, 1993, p.80.

5- A Associação Brasileira de Municípios (ABM) foi criada em 1946 sob forte influência da Comissão Pan-Americana de Cooperação Internacional, com sede em Havana, instituída na VI Conferência Internacional Americana. Ver Mattos (1949).

GIANNECARVALHO/IMAGENS DA TERRA



Estima-se que cerca de um bilhão de pessoas – ou seja, um quinto da humanidade – esteja vivendo em condições de pobreza absoluta.

da integração, da eficiência e da promoção do bem-estar social. A desconfiança quanto à capacidade das elites locais em produzir verdadeiramente governos municipais, isto é, descomprometidos com o seus próprios interesses, e o diagnóstico de que a descentralização bloqueia a eficiência econômica dos investimentos públicos legitimam uma forte centralização das políticas sociais. Talvez o exemplo mais expressivo desta mudança de ótica tenha sido a política de saneamento com a criação do Planasa, pelo qual a burocracia técnica do BNH desenvolveu fortes pressões para a desmunicipalização dos departamentos de água e esgotos existentes nas prefeituras. A crítica às perversidades do Estado autoritário – seu tecnocratismo e elitismo – ganhou força com o movimento pela redemocratização e consolidou nos meios intelectuais a inversão da concepção centralizadora. Do interior do movimento de reforma social surgido na segunda metade dos anos 80, irradiou-se para a sociedade a crença de que o fortalecimento dos municípios era o caminho para a democratização do Estado e a promoção da justiça social.

Recentemente, tem-se discutido sobre os eventuais efeitos perversos da descentralização no Brasil, na medida em que traz o risco da fragmentação institucional e a instauração de um hobbesianismo municipal. A descentralização que começou a ocorrer na Nova República teria sido o efeito da combinação de forças progressistas e conservadoras, as primeiras interessadas em democratizar o Estado e as segundas em enfraquecê-lo. O ponto central da crítica é a constatação histórica de que a solução dos problemas de pobreza e desigualdades sociais exigiu um movimento de centralização político-administrativa e, conseqüentemente, um esvaziamento do poder local da sua capacidade de provedor de serviços sociais. Esta crítica partiu do princípio de que as políticas sociais necessitam de mecanismos redistributivos em termos sociais, regionais e geracionais, incompatíveis com a descentralização, uma vez que esta impediria a construção de solidariedades e identidades coletivas nacionais. Mas a descentralização e o conseqüente fortalecimento do poder local se apresentam como risco à fragmentação da identidade nacional. Eles podem introduzir a disputa entre cidades e regiões por investimentos industriais, práticas de exclusão e *apartheid* através do que busca-se impedir que "forasteiros" tenham acesso aos benefícios de uma localidade.

A descentralização e o conseqüente fortalecimento do poder local se apresentam como risco à fragmentação da identidade nacional.

Economia, justiça social e reforma urbana

Os processos econômicos que estão redefinindo a questão urbana não são mais de ordem local e tampouco apenas nacional pois assumem uma dimensão global. Parece-nos, assim, insuficiente pensar num projeto de reforma urbana situado apenas na esfera local. Sua eficácia depende da articulação com um projeto político nacional que busque uma forma de inserção no novo padrão de produtividade menos desfavorável às camadas sociais em situação de exclusão. Com efeito, o destino das economias urbanas não é necessariamente o de se constituir

enquanto plataformas de exportação para o mercado global pois, como tal, as cidades deixariam de exercer a sua clássica função de efeito de aglomeração e passariam à simples condição de suporte de circuitos econômicos mundiais. Neste cenário, a fragmentação das estruturas econômicas e sociais parece inevitável e a exclusão de amplas camadas da população tendência inexorável. Trabalhos recentes, porém, têm demonstrado que a globalização é um processo contraditório, com dinâmicas de homogeneização e de singularização dos espaços econômicos locais, o que equivale dizer que ela se apóia em condições econômicas, sociais, institucionais e culturais locais. As sociedades urbanas, com suas particularidades, podem ter ainda importância nos processos globalizados de produção e distribuição de riqueza. Há, portanto, espaço para uma intervenção de políticas que promovam a instauração de um projeto de desenvolvimento local.

Não se trata da adoção de políticas pautadas pela competição predatória por capitais, cujo resultado, em muitos casos, tem sido a destruição das condições locais que sustentam a reprodução social em cada cidade, levando à dualização das economias urbanas. Trata-se, ao contrário, de construir um projeto orientado pela "economia de aprendizado"[6], em que a produção industrial passa a ocupar um lugar importante e a dinâmica econômica estará fundada na reprodução das condições locais de aprendizagem: fatores não-mercantis e político-culturais constituídos pelas convenções entre os agentes econômicos.

Mas, no quadro das economia urbanas, torna-se necessário refletir sobre as possibilidades e os limites de um modelo de política urbana que combine ações universalistas, redistributivistas e regulatórias, garantidoras de direitos sociais, com outras focalizadas nos segmentos em situação de exclusão. A análise das leis orgânicas e dos planos diretores indica que, na prática, este modelo está emergindo. Na política habitacional, por exemplo, combinam-se ações tradicionais de provisão de moradia, via financiamento e/ou construção mais ou menos subsidiados, com outras que objetivam proteger os grupos sociais considerados em situação de vulnerabilidade: urbanização de favelas, regularização fundiária, área especial de interesse social etc.

Aqui o risco é enorme de se fazer eco às propostas conservadoras de políticas compensatórias focalizadas na pobreza, cujo objetivo é minimizar os efeitos negativos das políticas de ajuste econômico. As desigualdades sociais entre os países, com a conseqüente pobreza, tornou-se hoje um tema prioritário das agendas dos organismos internacionais preocupados com a governabilidade no plano mundial. Estima-se, por exemplo, que cerca de um bilhão de pessoas – ou seja, um quinto da humanidade – estejam vivendo em condições de pobreza absoluta. A pobreza tende a crescer com a implantação das políticas de ajuste econômico, aumentando ainda mais as desigualdades entre os países. O combate à pobreza tornou-se, assim, um objetivo estratégico para a construção da nova ordem mundial.

A pobreza tende a crescer com a implantação das políticas de ajuste econômico, aumentando ainda mais as desigualdades entre os países. O combate à pobreza tornou-se, assim, um objetivo estratégico para a construção da nova ordem mundial.

Na busca de novo modelo devemos nos orientar pela idéia de políticas que habilitem as camadas sociais em situação de exclusão e vulnerabilidade para manter relações de integração com os circuitos de produção e distribuição da riqueza. O processo de urbanização e, especialmente, o modo de regulação do acesso à terra urbana e à habitação foram elementos fundamentais na integração social de amplas camadas da população que se concentraram nas cidades brasileiras depois de 1940. As situações de exclusão e vulnerabilidade têm íntima relação com as condições urbanas, na medida em que elas sustentam um sistema de proteção e de sociabilidade.

A proposta de J. L. Coraggio[7] de organização de uma economia popular constitui um importante ponto de referência para construir este modelo de política habilitadora.

Neste modelo de política habilitadora, devemos também buscar combinar políticas de provisão de serviços com outras que gerem emprego e renda. Torna-se necessário, para tanto, colocar a economia urbana no centro das nossas discussões: qual a nossa proposta de organização da economia urbana para fazer frente às conseqüências dos processos de globalização e reestruturação? Será possível, através da política urbana, dinamizar os circuitos da economia de sobrevivência que estão surgindo em nossas cidades? Muitas prefeituras, por exemplo, poderiam reforçar a renda das pessoas envolvidas na economia do lixo, pela compra por parte das empresas de limpeza pública de materiais recicláveis para revenda

6- STORPER, M. "Desenvolvimento territorial na economia global do aprendizado", in RIBEIRO, L. C. Q. E SANTOS JÚNIOR, O. A. Globalização, fragmentação e reforma urbana. A cidade brasileira na crise. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1994.

7- CORAGGIO, J. L. Ciudades sin rumbo: investigacion y proyecto popular, Quito, SIAP/Ciudad, 1991.

ou transformação, quebrando, assim, os vis laços de exploração organizados pelos atravessadores presentes nestes circuitos.

Ao mesmo tempo, torna-se imprescindível conceber este modelo como um conjunto de ações que extrapolam o plano da provisão de serviços. A reprodução da vida nas cidades, diante das transformações econômicas e institucionais, passará fundamentalmente pela restauração/criação de laços de sociabilidade que ofereçam alternativa de proteção social às estratégias individualistas, violentas e ilegais de sobrevivência.

Exclusão social, cidadania e solidariedade

Será esta dualização das políticas urbanas um perigo à construção da cidadania? Esta é uma pergunta para a qual não temos resposta. Neste momento podemos apenas apontar para a imperiosa necessidade de retomar a discussão sobre o tema dos sujeitos das novas políticas públicas. O processo de globalização e reestruturação traz como conseqüência a forte segmentação da estrutura social em pelo menos três grupos: excluídos, vulneráveis e integrados. Estes últimos estão organizados e conseguem articulações com as estruturas sociais e políticas que realizam a intermediação de interesses: sindicatos, organizações populares, partidos etc. Os dois primeiros tendem à marginalização e ao individualismo na medida em que transitam da posição de população excedente para a de irrelevante em relação às necessidades da reprodução econômica e enfraquecem-se seus laços de sociabilidade.

Esta segmentação da estrutura social fortalece as críticas ao corporativismo, na sua expressão bairrista, como ameaça às políticas redistributivas e democráticas que possam dar conta desta segmentação. Há uma certa dose de moralismo em relação aos "pobres" pois deles exigem-se altruísmo e virtuosidade. Eles devem se mover no espaço público como portadores do interesse geral, coletivo. Aceita-se, porém, como normal que empresários se organizem em associações e federações e façam política a partir dos seus interesses segmentados. Acredita-se mesmo que tal fato seja saudável para a democracia pois vertebra a sociedade civil.

O desafio é construir uma proposta que tenha como objetivo satisfazer os interesses e as necessidades materiais dos grupos sociais que hoje têm capacidade de organização e reivindicação mas que, ao mesmo tempo, se articule com os valores éticos de solidariedade, cooperação e justiça. Da mesma forma que tornou-se fundamental os sindicatos também incorporarem em suas pautas os interesses e necessidades dos desempregados, dos trabalhadores marginais, dos "conta-própria", é preciso que a gestão da cidade promova também a participação dos que estão excluídos. Para tanto, não é suficiente construir governos eficientes na expansão da acessibilidade aos serviços urbanos; eles têm que estar comprometidos com estes valores éticos e ser também capazes de buscar formatos de políticas que combinem corporativismo e solidariedade.❑

MARCELLO OLIVEIRA/IMAGENS DA TERRA



Muitas prefeituras poderiam reforçar a renda das pessoas envolvidas na economia do lixo através da compra de materiais recicláveis para revenda e transformação.

PERSPECTIVAS PARA UMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E REGIONAL

Conferência para Itamonte, MG, em 26 de outubro de 1993

Michael Storper

Gostaria de refletir aqui sobre as perspectivas e imperativos para uma política de desenvolvimento econômico e regional num país como o nosso, o Brasil. É claro que o imperativo mais discutido e debatido é o assim chamado "problema social". O problema social – a distribuição de renda, as desigualdades, a marginalização política, social e urbana – impede, nesse momento, qualquer tentativa de reorganizar a economia de uma maneira mais racional, por diversas razões.

Não obstante, quero propor que passe a ser essencial vincular um programa de reforma social a um programa de desenvolvimento econômico que leve em conta as realidades da economia global de nossa época. Seria impossível realizar um programa de reforma social sem uma política econômica que permita ao Brasil tirar proveito das possibilidades da economia global. A chave desse programa é o domínio tecnológico. Isso é coerente com a posição de Celso Furtado quando ele fala da necessidade de o Brasil tornar-se um país que possa gerar e dominar as tecnologias mais modernas e não somente imitá-las ou importá-las do exterior.

A concentração espacial da indústria foi acompanhada da concentração da riqueza e da pobreza e, assim, da crise urbana – social, econômica e ecológica – no Brasil.

Uma perspectiva histórica

No período do pós-guerra, o Brasil, como alguns outros países, implementou uma política de desenvolvimento econômico baseada em duas idéias-chave: a imitação das tecnologias avançadas para a substituição de importações (ou a transferência destas tecnologias) e o projeto de independência da economia nacional com a construção de sistemas produtivos voltados para o mercado interno. Assim, oferta e demanda puderam ser mantidos no espaço econômico nacional e o Estado pôde gerenciar essa economia quase-fechada de uma maneira nacional-keynesiana. Essas idéias eram coerentes com a estrutura da economia internacional em duas dimensões:

Tecnologicamente – As tecnologias mais avançadas eram baseadas no método de produção em massa de bens de consumo Não apenas os produtos eram standardizados, mas as tecnologias de produção também. Por essa razão, elas podiam ser facilmente transferidas de um contexto econômico para outro.

Economicamente – As economias desenvolvidas tinham capital e investiram para que os aparelhos produtivos de países como o Brasil pudessem ser desenvolvidos para servir aos seus mercados internos. Dessa forma, os sistemas produtivos desses países foram concebidos para a implantação do modelo de produção em massa, do keynesianismo em escala nacional. É muito importante destacar que naquela época o padrão de desenvolvimento era tão nacional que a participação do comércio internacional na produção mundial não cresceu entre 1921 e 1965. Era possível conduzir o processo de desenvolvimento num espaço estritamente nacional. A globalização não era muito importante na estratégia econômica de países como o Brasil.

Isso não quer dizer que a estratégia era livre de contradições. O modelo de fordismo periférico não foi complementado por um padrão de distribuição de renda coerente com o desenvolvimento do mercado interno do país. A falta de desenvolvimento do mercado interno impediu a expansão dos sistemas de produção e, como resultado, bloqueou o desenvolvimento de economias de escala, o que, por sua vez, permitiu a sobrevivência de oligopólios. A estrutura oligopólica de produção reduziu o grau de competição e, conseqüentemente, gerou inflação. O desenvolvimento industrial contribuiu para o problema da hiper-concentração regional e urbana: na ausência de uma dinâmica de expansão previsível e viável, as indústrias modernas concen-

MICHAEL STORPER – Professor da Universidade da Califórnia, Los Angeles

traram-se (em alguns) nos centros urbanos para ter acesso às redes de empresas, de contatos e de recursos, o que lhes possibilita reduzir os riscos associados ao grau de incerteza típico de economias como a brasileira. Essa concentração espacial da indústria foi acompanhada da concentração da riqueza e da pobreza e, assim, da crise urbana – social, econômica e ecológica – no Brasil. Essa concentração regional impede o desenvolvimento das regiões e nenhuma política regional se mostrou capaz de combater a concentração territorial do desenvolvimento avançado do Brasil.

Enfim, aquele paradigma tecnológico não mais permite o desenvolvimento econômico. Essa é uma história complicada. Vamos simplificar: é cada vez mais difícil para uma economia, mesmo para uma economia muito grande como a brasileira, fechar os circuitos de oferta e demanda. Toda economia nacional precisa de recursos (bens de capital, capital financeiro) ou de mercados no exterior. Não é possível consegui-los sem abrir os seus mercados internos. Abrir os seus mercados internos, todavia, resulta em intensas pressões para que a estrutura de custos de produção seja competitiva mundialmente. Para a produção de bens de consumo em massa existe uma pressão de redução de custos que permita competir com países que ofereçam um custo mais baixo. Hoje já não é mais possível preservar uma estrutura de preços puramente nacional. O keynesianismo nacional e sua política industrial morreram no começo dos anos 70.

O modelo de produção em massa deixou de ser o princípio propulsivo da economia mundial no começo dos anos 70. Naquela época, o comércio mundial começou a crescer rapidamente: a proporção da produção mundial dirigida aos mercados internacionais cresceu de menos de 10% para 26% atualmente. A maior parte deste comércio internacional ocorre entre países desenvolvidos; é um comércio de produtos cujas características não podem ser reproduzidas no país consumidor pelo seu conteúdo tecnológico ou de conhecimento "raro". Raro porque as empresas do país produtor modificam estas características num processo de aprendizado e aperfeiçoamento tão rápido que elas não podem ser imitadas pelo país consumidor. Não podendo alcançar os níveis tecnológicos das firmas dos países exportadores, só resta à indústria do país importador aguardar um segundo momento do ciclo do produto, quando o ritmo de inovação tecnológica diminui e o processo de produção se padroniza. Nesta fase, a concorrência, ao invés de se centrar em tecnologia, é uma concorrência de preços.

Voltamos à produção propulsiva, o novo paradigma de aprendizagem tecnológica. Este é um fenômeno observado em indústrias de alta tecnologia, de baixa tecnologia (indústria de moda, por exemplo) e de bens de capital. Em geral, o comércio internacional baseado na aprendizagem tecnológica está muito especializado. São sistemas de empresas, em geral fortemente concentrados em um ou dois países, que dominam a produção de um certo tipo de bem.

Cada país inserido na economia mundial tem algum complexo industrial desse tipo porque só os produtos baseados em conteúdo tecnológico (seja *hardware*, seja conhecimento *soft*) podem ser vendidos aos preços mundiais que sustentem altos níveis de salários e de acumulação de capital, logo de excedentes para investimento em processos de desenvolvimento mais amplo. É imprescindível que cada

Não podendo alcançar os níveis tecnológicos das firmas dos países exportadores, só resta à indústria do país importador aguardar um segundo momento do ciclo do produto.

NANDO NEVES/IMAGENS DA TERRA



É impossível realizar um programa de reforma social sem uma política econômica que permita tirar proveito das possibilidades da economia global. A chave desse programa é o domínio tecnológico.

país tenha alguns setores que ganhem esse excedente nos mercados internacionais para "financiar" o resto do processo de desenvolvimento. Do contrário, o país ficará preso num círculo vicioso de competição de preços, um círculo que conduz o país ladeira abaixo. A única maneira de sair desse círculo vicioso é melhorar o conteúdo tecnológico (*soft* e *hard*) da produção – como dizia Celso Furtado – para estabelecer algumas áreas de especialização competitivas "fora de preços" na economia mundial. Esta é uma estratégia de aprendizagem tecnológica e não de produção em massa.

Assistiremos então a uma nova divisão internacional do trabalho. O processo de difusão da produção em massa na direção de territórios com baixos preços e salários continua a se desdobrar. Ao mesmo tempo, com a participação em valor dos bens de aprendizagem no comércio internacional cada vez mais alta, os efeitos dinâmicos desse comércio se concentram nos distritos industriais ou distritos tecnológicos desse tipo de produção em cada país.

Redução das desigualdades e desenvolvimento tecnológico

As estratégias de desenvolvimento econômico de nossa época deveriam ser baseadas em dois eixos principais: o primeiro eixo é a política social, sobretudo a redução de desigualdades, e uma melhor repartição da renda e dos ganhos de produtividade. É evidente que tal política é uma política de impostos sobre as classes privilegiadas e as empresas. O segundo eixo é uma estratégia de reinserção da economia brasileira na nova economia global através do desenvolvimento de alguns setores de aprendizagem tecnológica contínua. Tal política industrial nunca foi realmente tentada no contexto brasileiro, incluindo mesmo a lei de informática. Só uma reinserção na economia global permitiria ao país absorver os excedentes econômicos necessários à política social.

Quais são os elementos de uma política social desse tipo? É claro que todos os países bem sucedidos nessa área têm montado políticas para sustentar o seu desenvolvimento, sobretudo os países asiáticos, cujos estados identificavam como meta global não somente produzir em certos setores mas sim dominar a dinâmica tecnológica. Em cada indústria existe uma chamada trajetória tecnológica, um "caminho" de desenvolvimento tecnológico. O objetivo da política industrial deveria ser, portanto, o de percorrer essa trajetória, mudando produtos e processos regularmente, adicionando mão-de-obra mais qualificada e produtos de melhor qualidade etc. Evidentemente, tem-se que começar por um nível não ambicioso demais, como foi feito pelos coreanos, pelos chineses de Taywan e por Singapura. Mas o papel do Estado é o de pressionar as empresas a fazerem as substituições necessárias para que, um dia, possam chegar a concorrer nos mercados externos através da qualidade de produtos. Isso já foi feito no Brasil, como nos mostra o exemplo da Embraer.

Sem um enfoque nessas microrregras da vida econômica – e não somente nas grandes instituições do Estado e nas empresas – o mais provável é que as empresas brasileiras irão simplesmente adotar estratégias de "modernização passiva".

O caso da Embraer é bem raro no Brasil e o fato de que foi feito pelo setor militar não é mera coincidência. O sistema militar-estatal de produção é, no Brasil – como nos Estados Unidos – capaz de contornar as falhas de coordenação que existem na economia civil: oligopólios que preferem não concorrer e nem aprimorar a tecnologia; desconfiança crônica entre empresas que impossibilita a cooperação essencial ao desenvolvimento tecnológico devido ao medo de trapaças, e assim por diante.

Sem um aperfeiçoamento considerável nas microrrelações, ou seja, nas práticas cotidianas da economia brasileira – o que chamamos "convenções da vida econômica" –, seria difícil sair do círculo vicioso da dependência tecnológica. Este é, enfim, o segundo eixo do problema: a construção de trajetórias de regras, de convenções e de instituições que permitam que os agentes econômicos possam se coordenar para que a aprendizagem aconteça no sentido desejado. Sem um enfoque nessas microrregras da vida econômica – e não somente nas grandes instituições do Estado e nas empresas – o mais provável é que as empresas brasileiras irão simplesmente adotar estratégias de "modernização passiva", um tipo de implantação de *hardware* importado, sem se tornarem senhores do seu futuro tecnológico.

A sugestão é de um programa em que o Estado e as regiões se apliquem na construção de comunidades de produtores em setores designados a servir como atividades propulsivas para a economia brasileira no comércio mundial. Existem modelos de diferentes países nesse sentido. Eles são diferentes das políticas industriais – seja de direita, seja de esquerda – e se constituem de instituições em escala de setor e de região, destinadas a sustentar a ação de empresas e de trabalhadores para o desenvolvimento de produtos e processos de produção. Po-

demos citar como exemplo os centros de serviços diretos às empresas dos famosos distritos industriais da Itália, onde as empresas são ajudadas pelos centros de aprendizagem de mão-de-obra, pelos centros de pesquisas sobre tecnologia e mercados, pelas de redes de fornecedores etc. Podemos citar também a instituição de aprendizado de mão-de-obra em Cingapura ou de pesquisa industrial em Taywan ou, ainda, os sistemas bancários de todos esses países consagrados ao financiamento da produção e não apenas voltados à busca do lucro financeiro.

Estas estratégias de dois eixos – trajetória tecnológica e trajetória de micro-empresas e convenções – não são luxos para países como o Brasil. São necessidades. As conseqüências de não tentá-las seriam dramáticas. A elite do Brasil nunca aceitaria uma política de redistribuição de renda sem um programa econômico que criasse a esperança de melhoria da posição do país na economia mundial. Uma tentativa de distribuição de renda que seja feita apenas em nome da justiça poderia resultar em estagnação econômica, justamente pela resistência dessas elites. Por outro lado, uma política econômico-industrial baseada na formulação keynesiana de produção voltada apenas para o mercado interno atingiria rapidamente os seus limites, dadas as condições de nossa época. Uma política de desenvolvimento é, portanto, imprescindível. Essa política deveria tentar inserir, ao menos em parte, alguns setores da economia brasileira no comércio mundial como produtores de alto valor adicionado, de alto conteúdo tecnológico.

Finalmente, chamamos a atenção para as três opções para o Brasil identificadas por Alain Touraine. A primeira é a mais visível hoje: prioridade no desenvolvimento orientado ao exterior e uma dualidade crescente. Essa opção não acarretaria maiores riscos de desestabilização pois as classes populares estariam cada vez mais excluídas e enfraquecidas. A segunda opção é de que as políticas econômicas irão gerar mobilização e resistência mas o seu fracasso conduziria o país a uma situação caótica.

Somente a terceira opção é viável: a construção de alianças políticas de centro-esquerda que combinem crescimento econômico baseado nas exportações com melhoramentos de serviços para a maioria da população (educação, habitação e saúde). Esta é a terceira opção a ser enfatizada: é um terceiro caminho para as forças progressistas da América Latina. ❑

J. R. RIPPER/IMAGENS DA TERRA



As tecnologias mais avançadas eram baseadas no método de produção em massa de bens de consumo. Os produtos eram standardizados e as tecnologias de produção também.

ECONOMIA POPULAR E CONSTRUÇÃO DA CIDADE

José Luis Coraggio

A perda de sentido das cidades como resultado da globalização

Há alguns anos, os críticos intelectuais viam as cidades latino-americanas como resultado da ação conjunta do capital privado e de um Estado limitado a assegurar as condições gerais econômicas e políticas da acumulação capitalista. Hoje, neste processo de globalização desigual, já é evidente que esta visão não é suficiente nem para explicar os fenômenos das profundas estruturas da cidade real. A primeira década de experiências com a globalização e as projeções de que se dispõe mostra claramente que, se há capital nas cidades, o sentido delas não pode ser deduzido da lógica da acumulação em escala mundial nem muito menos cada fenômeno ser interpretado por sua funcionalidade direta ou indireta em tal processo. Para alguns, a crise das teorias dos anos 60 e 70 – hoje vistas como economicistas – abre uma saída a outros objetos urbanos, como a cultura e o imaginário popular ou simplesmente permite abandonar a pretensão de se ter uma teoria da cidade.

Mas o vazio de paradigmas teóricos se preenche inevitavelmente com algum tipo de visão que cumpre inconscientemente a função de orientar o pensamento e as ações coletivas na cidade, com a desvantagem de que, ao fazer-se explícito, fica mais difícil de ser observado. No campo da pesquisa, esta crise teórica aparece como um regresso ao empirismo, à busca de dados que supostamente descreveriam a realidade urbana tal como ela é. Mas na construção desses dados existem conceitos subjacentes que passam sem nenhum controle. Diante disto, é melhor tentar montar sistemas conceituais provisórios, não enquanto um conhecimento inscrito como verdadeiro desde sua origem, mas sim enquanto hipóteses com um sentido explícito que ajudem a reorganizar as percepções e os dados, a interpretar, explicar e atuar em relação aos fenômenos experimentados em nossas cidades. Desta perspectiva, apesar do peso evidente que a luta cultural vem tendo nas sociedades urbanas, continuaremos a considerar que a esfera econômica é essencial para compreender e para transformar as estruturas urbanas na busca de um sentido popular para a cidade.

NANDO NEVES/IMAGENS DA TERRA



A economia popular se expressa apenas parcialmente em suas baixas produtividade e capacidade de acumulação.

Propomos, então, que se parta da hipótese de que o processo de globalização do capital não dará um sentido unitário às cidades latino-americanas, mas sim tenderá a fragmentá-las, como as referências à "cidade global" começam a mostrar (como as plataformas modernas que, a partir de diferentes localidades geográficas constituem um sistema de interação quase instantâ-

JOSÉ LUIS CORAGGIO - Economista argentino, diretor do Instituto Fronesis (Equador) e assessor da Universidade Nacional de General Sarmiento (Buenos Aires).

O investimento do capital privado assumirá somente a reconversão de certas atividades capazes de competir na economia global, assim como a reconstrução de certas zonas da cidade.

neo apesar das distâncias) e que, por isso, fica mais claro observar a estrutura econômica das cidades ou regiões metropolitanas como resultado de três processos que não podem ser subsumidos em um único:[1]

a) a acumulação de capital em mercados crescentemente globalizados, incluídos os de serviços e o imobiliário;

b) as intervenções de planificação e de políticas públicas dos governos federal e municipal e das agências internacionais (seguindo geralmente uma lógica de reprodução da ordem política), e

c) o resultado conjunto de estratégias de reprodução da população (que é muito mais que a reprodução da força de trabalho assalariada e de seu excedente funcional, mas que manifesta uma natureza fundamentalmente anárquica).

As tendências predominantes à dupla exclusão estrutural das maiorias urbanas (pela exclusão dos mercados mundiais e pela exclusão interna) tem "engordado" o terceiro dos componentes mencionados, uma vez que estão reduzindo significativamente o segundo. Os prognósticos disponíveis fazem-nos pensar que na ausência de ações de resistência de caráter massivo e estrategicamente orientadas:

a) o investimento do capital privado assumirá somente a reconversão de certas atividades capazes de competir na economia global, assim como a reconstrução de certas zonas da cidade – em particular, as zonas financeiras associadas funcionalmente aos processos de acumulação mundial e aquelas vinculadas a submercados imobiliários de alta rentabilidade – e que o governo local, por seu turno, terá recursos muito limitados para suprir a insuficiência dinâmica do setor empresarial moderno para integrar-se ao conjunto da população urbana;

b) a questão urbana (como uma questão dos governos) deixará de ser uma questão econômica (seja como a de reprodução da força de trabalho ou como a de reprodução das condições gerais de produção) e se transformará principalmente em uma questão política para as classes dominantes: como controlar massas de pobres urbanos (estruturais e novos) que não têm possibilidade de se reintegrar economicamente;

c) dado que o processo de construção econômica da cidade será deixado crescentemente nas mãos do mercado – com o Estado desempenhando somente um papel visando melhorar seu próprio funcionamento –, a questão urbana será encarada através da luta cultural mediante uma manipulação simbólica (da qual um dos elementos principais é convencer que não há outra alternativa realista a não ser aceitar o império do mercado mundial para definir que tipo de desenvolvimento terá cada cidade ou país) e mediante políticas sociais dirigidas para aliviar a pobreza extrema.

Tal enfoque de políticas públicas na pobreza tem sido justificado mediante critérios morais (eqüidade) e critérios econômicos (eficiência no uso de recursos públicos escassos para alcançar o objetivo moral). A falta de novos recursos, pois o que predomina é o reaproveitamento de recursos públicos e a própria concepção dessas políticas, têm deixado evidente sua insuficiência para satisfazer as necessidades mais elementares das massas urbanas, o que significa um golpe adicional para as classes médias urbanas, sem que as minorias que controlam o excedente econômico sejam afetadas. Esta prática vem sendo acompanhada de um discurso que utiliza elementos historicamente desenvolvidos pelas correntes "participacionistas", descentralizadoras e autogestionárias que apresentam estes fenômenos como uma

Apesar do peso evidente que a luta cultural vem tendo nas sociedades urbanas, continuaremos a considerar que a esfera econômica é essencial para compreender e para transformar as estruturas urbanas na busca de um sentido popular para a cidade.

forma de devolução à sociedade de atribuições que lhes foram arrebatadas pelo Estado com o objetivo de controlar suas condições de reprodução cotidiana. Essa ênfase nos mais pobres, e na autogestão e no autogoverno local, assim como o discurso progressista que acompanha as novas instituições propostas, gera confusão e contribui para dificultar a implementação de alternativas autônomas capazes de contestar essas tendências regressivas.

1 - Ver José Luis Coraggio, Ciudades sin rumbo, CIUDAD, Quito, 1990.

Essas tendências gerais produziram resultados muito diversos em diferentes cidades e países. Isto deveu-se, entre outras coisas, às ações de resistência que vêm tendo êxito em alguns casos a partir da política e mesmo da economia. No entanto, para se construir um primeiro marco de compreensão, é conveniente adotar uma visão básica geral da economia e da cidade futura tal como a apresentamos esquematicamente a seguir:

A economia urbana estará composta de três subsistemas:

1) Economia empresarial capitalista. É orientada pela acumulação de valor mundial, cuja dinâmica tende a estar determinada direta ou indiretamente por mercados externos à cidade;

2) Economia pública. Sua dinâmica estará inicialmente determinada pelas exigências das empresas capitalistas estabelecidas na cidade para garantir sua competitividade e pela necessidade de aliviar a pobreza das maiorias no sentido de manter a estabilidade política;

3) Economia popular. Não existe como tal, mas pode desenvolver-se a partir de uma matriz sócio-econômica popular orientada pelo objetivo da reprodução ampliada da vida, para o qual seu principal recurso é o "capital" humano com um importante nível de acumulação porém subordinado ao objetivo transcendente mencionado.[2]

Dentro do contexto brasileiro é interessante pensar – ainda que dentro de um marco de generalidades – se ao chegar ao poder local ou federal os partidos políticos com uma orientação popular deveriam se limitar a cumprir – mesmo com transparência administrativa e maior "progressividade" – as mesmas funções determinadas estruturalmente para o Estado ou se, junto com as organizações populares e os múltiplos agentes com que possam contar, seria possível impulsionar um projeto popular de desenvolvimento que possa ir mudando as condições estruturais e o papel mesmo do Estado.

Para responder a essa pergunta a partir da perspectiva já colocada da economia urbana, esboçamos aqui simplesmente uma tarefa que deve ser complementada com outras correlatas: dotar a possibilidade de um terceiro pólo da economia urbana – a economia popular – de uma base analítica e empírica como marco teórico para elaborar uma estratégia que dê sentido e potencialize a eficácia das ações de governo e das instâncias da economia popular.

NANDO NEVES/IMAGENS DA TERRA



Na ausência de ações de resistência, o capital privado assumirá somente a reconversão de atividades capazes de competir na economia global.

A economia popular urbana

O conjunto de unidades domésticas, sobre cuja base a economia popular pode se constituir, abarca uma enorme variedade de atividades econômicas. Dentre elas: 1) produção de bens para consumo e produção (alimentos, vestuário, utensílios domésticos, ferramentas, insumos intermediários, meios de transporte etc); 2) execução de obras de infra-estrutura (estradas vicinais, instalações para serviços comunitários, habitação, redes de água, eletricidade e saneamento etc); 3) prestação de serviços (transporte, saúde, educação, lazer, comunicações, manutenção etc); 4) comercialização de produtos próprios ou de empresas capitalistas de médio porte; 5) reprodução e venda da força de trabalho assalariado; 6) desenvolvimento e transmissão de técnicas de produção, circulação, ensino-aprendizagem, controle ambiental etc.

De fato este conjunto vem cumprindo funções que o sistema capitalista exige (reprodução da força de trabalho, mercado para as mercadorias capitalistas, socialização etc.) sem resultar em uma planificação coletiva e sem que seus agentes passassem a ter essa visão de conjunto. Faz

2 - Este esquema, altamente simplificado para facilitar uma primeira discussão, deve situar-se no estrato usualmente denominado pequena e média empresa que opera entre a grande empresa capitalista e a economia popular. Um avanço desta discussão podemos ver em: José Luis Coraggio, El desarrollo de una economía popular urbana como contribución a la transformación productiva con equidad, Ponencias del Instituto Fronesis, Quito, 1994.

falta uma concepção teórica que ilumine estes fenômenos de modo que possam ser vistos ou como elementos funcionais à acumulação capitalista (apesar de seus agentes não saberem) ou como pontos de contradição política. Em todo caso, este conjunto de atividades se dá hoje a cargo da reprodução da população em geral, independentemente de que seus membros tenham ou não o caráter de força de trabalho para o capital, algo que nem o cada vez mais restrito consumo coletivo e nem o mercado capitalista podem garantir. Por sua vez, suas exigências entram em contradição com as do capital pois compete por recursos (terra, gastos públicos etc.) e coloca limites extra-econômicos à exploração (reivindicações corporativas, luta política contestatária etc.). Seu peso – não só no que se relaciona à população mas também a recursos econômicos e à contribuição para a produção – é seguramente muito maior do que a estatística oficial pode contabilizar.

A concepção predominante nos múltiplos programas dirigidos à microempresa urbana está viciada por um pensamento evolucionista que vê um campo contínuo entre empreendimentos populares e empresas capitalistas.

O ponto de partida da economia popular se expressa apenas parcialmente em suas baixas produtividade e capacidade de acumulação, comparadas com o setor moderno e suas características em voga. Sua diferença qualitativa se reflete melhor através da maior proporção de insumos de energia humana física exigidos em contrapartida aos insumos de conhecimento que exigem os processos de produção e circulação que realiza e, no âmbito dos insumos de conhecimento, no maior peso relativo do conhecimento comum, baseado na prática em contrapartida ao peso do conhecimento teórico-científico. Mas uma mudança nesses indicadores não significa necessariamente sua mutação em empresa capitalista pois há um amplo espaço para o desenvolvimento da economia popular enquanto tal. Desse ponto de vista, a concepção predominante nos múltiplos programas dirigidos à microempresa urbana está viciada por um pensamento evolucionista que vê um campo contínuo entre empreendimentos populares e empresas capitalistas. Esta noção incide tanto nos programas que impulsionam os bancos, que tentam dar esse passo em direção à chamada "modernidade", como nos programas de sentido popular que pretendem justamente evitá-lo.

Sendo um subsistema econômico regido pela reprodução ampliada de seu "capital" humano, e não pela acumulação do capital monetário, seu desenvolvimento – e sua contribuição ao desenvolvimento de outros setores da economia – dependerá da mudança de qualidade deste "capital".[3] O crescimento e a mudança de qualidade deste setor exigirá um esforço inicial que, entre outras coisas inclui:

a) reorganização profunda de suas relações, comportamentos e expectativas internas equivalente, por seus alcance, a que está sendo produzida na economia empresarial moderna e na administração pública (isto inclui a formação de instâncias coletivas que dotem as ações de alcance massivo de uma perspectiva estratégica, sem por isso centralizar as iniciativas);

b) estabelecimento político, em um primeiro momento, de relações de intercâmbio mais equitativas com outros subsistemas econômicos (economia empresarial capitalista e economia pública);

c) aumento substancial de recursos produtivos externos, isto é, daqueles que não se reproduzem atualmente em seu interior, que limitam seu desenvolvimento (terra e serviços de infra-estrutura, crédito, tecnologias e recursos educacionais dirigidos a este novo desenvolvimento, entre outros).

Para que do campo popular surja eventualmente um projeto eficaz de desenvolvimento ou transformação societários, antes é necessário ganhar autonomia relativa em sua reprodução material e cultural.

A apropriação destes recursos poderá ser feita através de: 1) redução ou anulação das transferências atuais deste setor ao resto da economia (sistema fiscal em geral, socialização da dívida externa); 2) regulação de um intercâmbio mercantil justo, incluídos justos salários pela força de trabalho; 3) doações de agências de fomento e de ONGs; 4) transferência de recursos a partir de

3 - Este tema está mais aprofundado em: José Luis Coraggio, Políticas sociales y economía popular. El papel de las ONGD, Cortez Editora, São Paulo (no prelo).

processos políticos (reivindicações de terras públicas, reforma agrária, taxas de crédito preferenciais, subsídios aos serviços públicos utilizados etc); 5) desenvolvimento e internalização de sua reprodução (na medida que for se encarregando de uma maior parte dos serviços de saúde, educação, fundos de seguridade social, crédito, pesquisa tecnológica, construção de infra-estrutura física etc), o que por sua vez pode criar outros limitantes externos que deverão ser encarados a seu tempo.

O caráter social amplo da economia popular

A definição ampla que adotamos dessa possível economia popular e de sua matriz sócio-econômica básica tem uma "intenção política" de duplo sentido: 1) está pensada a partir do projeto de ampliação da capacidade dos setores populares em determinar as condições de sua vida, seja por sua gestão direta, seja por seu peso no sistema democrático que determina as políticas estatais; e 2) porque, com uma maior autonomia material, as maiorias populares podem contribuir para a democratização e para a estabilização efetiva do sistema político, convertendo-se em sujeitos da autodeterminação nacional.

Ao contrário, aceitar o enfoque na pobreza (se é que não na indigência) proposto por organismos internacionais e governos implicaria no popular excluir as camadas médias de acesso a técnicos e profissionais etc. Essa segregação levaria de fato à redução da estratégia popular de reivindicação frente ao Estado, perpetuando sua dependência de doações, serviços "externos" ou de créditos limitados difíceis de serem quitados. Equivaleria, sobretudo, a renunciar ao desenvolvimento de formas de solidariedade orgânica que superem o mero agrupamento mecânico de interesses similares – e portanto potencialmente competitivos – e que criem um solo firme para a constituição de sujeitos coletivos autônomos.

Para que do campo popular surja eventualmente um projeto eficaz de desenvolvimento ou transformação societários, antes é necessário ganhar autonomia relativa em sua reprodução material e cultural. Para isso deve constituir uma economia popular capaz de se auto-sustentar e se auto-desenvolver em vinculação aberta com a economia capitalista e a pública. Tal opção é impossível para a camada apartada dos pobres ou indigentes. E, sobretudo, não seria uma contribuição a uma alternativa civilizatória. Para ser dinâmica, a economia popular deve incluir elementos social, organizativo e tecnologicamente heterogêneos porém complementares. Deve incorporar, por exemplo, as universidades nacionais e seus centros tecnológicos, meios de comunicação, ONGs, movimentos reivindicativos (como os movimentos de bairros e sindicais, da juventude, de liberação da mulher) a movimentos de bases ideológicas diferentes (comunidades eclesiais de base, movimentos étnicos, movimentos culturais como os de educação popular etc). Deve incluir tanto as redes de subsistência como as redes de intercâmbio cultural e científico.

A questão urbana deixará de ser uma questão econômica e se transformará principalmente em uma questão política para as classes dominantes.

Para a obtenção de recursos, a economia popular deve apelar não somente para o intercâmbio mercantil mas também para a geração e mobilização de recursos que requeiram não preços estimulantes e sim uma luta cultural no sentido de compatibilizar motivações pessoais ou grupais com objetivos comunitários e societários – como, por exemplo, a energia dos jovens para alfabetizar e vacinar ou a dos vizinhos para sanear o meio ambiente. No entanto, não é possível substituir totalmente o mercado. A economia popular deve buscar formas eficientes de ação mercantil, congruentes com suas metas, assim como formas de regulação social e política das relações de mercado.

A autonomia total é impossível – e até indesejável. Trata-se de articular espaços de autonomia doméstica, comunitária, local, popular, com a heteronomia proveniente do sistema capitalista nacional e, cada vez mais, mundial. Em todo caso, a autonomia não pode colocar-se como condição prévia de eficácia e sim deve se edificar sobre uma base de propostas eficazes que constituam uma alternativa à dependência da entrada de capitais proveniente do crescimento do capital mundial.

Mas para avançar nesta autonomia relativa – que implica em um controle cada vez maior das condições de reprodução da vida biológica e cultural – é indispensável superar o imediatismo e a fragmentação e colocar em execução projetos de caráter comunitário e social que superem a visão de que o principal meio de controle é a propriedade dos meios de produção. Chamamos a atenção também para a importância de se interferir democraticamente sobre as políticas de Estado ou outros organismos de regulação ou de aproveitamento de recursos e de se exercer uma força econômica unificada no mercado.

Dado o caráter projetante, porém político, desta proposta, se instala aqui uma tensão entre a prefiguração de novas relações e a pressão pela satisfação das necessidades mais urgentes. Considerar ambos elementos é fundamental para avançar na construção de uma nova cidade.❑

PODER LOCAL E GOVERNABILIDADE: O CASO DE PORTO ALEGRE *

Luciano Fedozzi

Novas complexidades para a governabilidade local

Os governos locais, hoje, situam-se em meio à crise de governabilidade crônica do Estado brasileiro. Esta crise é oriunda, principalmente, dos sucessivos fracassos dos governos de transição, onde a forma democrática e constitucional dos governos pós-ditadura militar "falhou em aparecer como instância política com credibilidade mínima para medir os conflitos mais amplos da sociedade e os interesses em jogo, como também fracassou em organizar eficaz e racionalmente o próprio funcionamento do aparato de Estado". (Paoli, 1992; Mello, 1993) A continuidade de critérios patrimonialistas e do tradicionalismo político nas relações entre o Estado e a Sociedade (Faoro, 1958; Schwartzman, 1988), somados à ineficácia das políticas sociais e das metas prometidas, criou um quadro de "fraqueza do poder público, definido por padrões mínimos de racionalidade e de eficácia, diante de um Estado forte, em suas manifestações patrimoniais-mercantilistas". (Camargo, 1989)

Por outro lado, a modernização e a urbanização acelerada das últimas décadas vêm acompanhadas da degradação dos padrões de sociabilidade cotidiana, verificando-se um crescente processo de "individualização alienada ou anômica, síndrome de uma sociedade atomizada" (Warren, 1993) representada pela perda de referências a valores que até então expressavam uma "cultura aproximativa" das pessoas e incidindo sobre "valores éticos da coisa pública que impedem a criação de horizontes coletivos mais duráveis, sociais e políticos" (Paoli, 1992) A dupla crise do Estado e das formas de sociabilidade ocorre em meio ao fenômeno da globalização e reestruturação em curso no cenário internacional, onde o fim do Estado-nação como um dos aspectos mais importantes tende a ser "complementado por uma revigoração renovada no nível local". (Daniel, 1994) Este fenômeno aponta tendências à "desindustrialização, desmetropolização e desassociação profunda entre a reprodução do capital e a reprodução de um vasto contingente populacional cuja qualificação não o habilita a entrar no novo sistema produtivo", desafiando os paradigmas de gestão local frente às novas formas de exclusão social. (Ribeiro e Santos Júnior, 1994)

É importante assinalar que o fortalecimento das instâncias locais vem sendo defendido não só pelas forças historicamente democráticas, mas também por forças conservadoras anti-estatistas.

Poder local: campo de disputa da democracia

Os fatores descritos acima revelam uma maior complexidade para a introdução de práticas inovadoras a serem efetuadas pelas forças populares e democráticas que chegaram aos governos locais das grandes cidades a partir da década de 80, trazendo também desafios mais complexos ao papel dos movimentos populares urbanos. Este novo desafio surgiu num contexto de acentuação do papel do poder local promovido pelas tendências descentralizadoras da nova Constituição de 1988 e pela disputa em torno da reforma do Estado e das políticas públicas a partir da Nova República, configurando uma curiosa situação de "conjunção das agendas reformistas e neoliberal em torno da descentralização da política social".[1] É importante assinalar que o fortalecimento das instâncias locais vem sendo defendido não só pelas forças historicamente democráticas, mas também por forças conservadoras anti-estatistas que agem desde a Nova República. Segundo Mello (1993), "a visão co-

LUCIANO FEDOZZI – Ex-coordenador de Planejamento Estratégico do GAPLAN na gestão do prefeito Olívio Dutra (Porto Alegre) e atual técnico do Programa Popular Urbano da FASE Porto Alegre.

(*) Colaboraram também Cleusa Prates e Betânia Alfonsin, técnicas do Programa Popular Urbano da FASE Porto Alegre.

mum às duas posições é a visão de que a descentralização se constituía no instrumento eficiente de engenharia político-institucional da democracia emergente".

Apesar do aspecto democrático da descentralização – num país com tradição de um Estado centralizador e autoritário –, o processo em curso, pela própria crise do Estado e pela tendência centrífuga de suas políticas sociais, somado à revalorização do jogo eleitoral, vem aumentando a importância do poder local como a instância que sempre foi o "nível mais descentralizado do Estado, o mais penetrável pela sociedade civil e o mais acessível aos cidadãos". (Castells, 1981) Uma vez que as instâncias locais do Estado brasileiro (em que pese a centralização histórica agravada durante o regime militar) sempre cumpriram um importante papel para a legitimação das formas tradicionais de dominação (do coronelismo na Velha República ao clientelismo e populismo local), é necessário perguntar-se como e a que fim pode servir a descentralização e a revalorização do poder local. Para efeito de análise dos governos locais populares, essa pergunta nos remete a outro importante questionamento: existem possibilidades de combinar uma estratégia sócio-estatal de transformação do próprio Estado – e de um determinado tipo de dominação tradicional – com o concomitante fortalecimento dos movimentos populares e da autonomia das múltiplas formas de organização expressas pela cidadania? (Abreu, 1992).

É necessário perguntar-se como e a que fim pode servir a descentralização e a revalorização do poder local.

Porto Alegre: a cidadania como fonte de legitimidade da ação pública

A reeleição da Administração Popular em Porto Alegre evidencia uma exitosa estratégia de governabilidade baseada no "teste de consenso político" como modo racionalizador na dimensão administrativa. (Offe, 1984) Neste caso, a prática sócio-estatal encaminha as tensões entre "a conformidade legal à norma (métodos administrativos legais) e o teste de efetividade funcional (adequação aos fins)" à uma "esfera de valores substanciais apoiados nos grupos sociais interessados em colaborar no esforço de alcançar as metas administrativas". A modernização administrativa, neste caso, é vista a partir de sua "dependência do nível infralegal da formação de consenso", onde a base social – com "o próprio cidadão individual e suas organizações sociais assumindo uma função executiva" – é a fonte de legitimidade. (Offe, 1984) Desta forma a legitimidade das ações do Estado surge não mais a partir das relações tradicionais, expressas no "Estado que faz" (autoritarismo) ou no "Estado que dá" (paternalismo e clientelismo) (Chauí, 1986), mas sim a partir do reconhecimento dos direitos do cidadão enquanto sujeito (e não objeto) do processo social. (Durham, 1994).

As condições de governabilidade conquistadas pela primeira gestão da Administração Popular, após um período inicial de crise financeira e ausência de projeto político-administrativo (fruto da inadequação programática dos partidos da Frente Popular), dependeram inicialmente da resolução de disputas conceituais e de estratégias político-administrativas diferenciadas presentes no interior da Frente Popular (especialmente do PT) e também entre os atores populares que alimentavam grandes expectativas de resolução das demandas históricas acumuladas.

Além da superação de uma concepção normativo-determinista do planejamento de governo, hegemonizado por técnicos da área urbana durante o primeiro ano de gestão, verificou-se uma tensão política no interior do governo decorrente de duas concepções distintas de projeto político-administrativo. O paradigma de "classe contra classe" existente em setores do PT propunha, fundamentalmente, um perfil baseado na idéia de "governo para os trabalhadores". O outro campo político, que tornou-se hegemônico no decorrer do governo, esteve identificado com uma estratégia de governo que ressaltava a disputa da "hegemonia dos trabalhadores numa proposta dirigida para o conjunto da sociedade".

O Orçamento Participativo vem se transformando na principal forma de construção de uma nova esfera pública.

Do ponto de vista dos movimentos populares, os dois primeiros anos de experiência de participação popular na gestão da cidade foram marcadas pela frustração e pela crítica ao não cumprimento das metas (obras e projetos) aprovadas no Orçamento Participativo, uma vez que somente a partir do terceiro ano, como veremos mais adiante, foram criadas melhores condições de governabilidade (superação da crise financeira) e capacitação do governo (alteração no sistema de

(1) Ver MELLO, Marcus André B. C. de. Democracia, Neolocalismo e Mal-Estar Social: A geometria política da Nova República, Rio de Janeiro: IUPERJ, 1993 (Agenda de Políticas Públicas; n. 4) p. 7-15.

planejamento e gerenciamento) para consolidação do processo participativo nas decisões do orçamento público.

Assim, a trajetória do governo mostrou que a realização de políticas de qualificação dos serviços públicos e de projetos especiais de interesse mais global para a cidade – capazes de expressar o potencial de universalização das ações do Estado –, concomitante ao processo de inversão de prioridades e de amadurecimento da participação popular no orçamento a partir do terceiro ano da gestão, foram os fatores que mais pesaram para a criação de níveis satisfatórios de estabilidade política e governabilidade da gestão participativa, conformando um arco de apoio social que impediu o isolamento político da administração pelas forças conservadoras e reacionárias da cidade. A experiência trazida pela Administração Popular de Porto Alegre, para efeitos de análise da governabilidade, remete à importância de considerar uma resolução positiva entre três dimensões básicas necessárias aos governos locais democráticos e populares:

a) a relação entre os conceitos de "eficiência" e democracia como atributos da governabilidade;

b) a relação entre a inversão de prioridades e a construção de um projeto global para a cidade; e

c) a condução positiva entre a técnica e a política nos procedimentos da ação participativa.

Orçamento Participativo e esfera pública democrática

O Orçamento Participativo vem se transformando na principal forma de construção de uma nova esfera pública baseada nos direitos da cidadania, nos conceitos de transparência administrativa e inversão de prioridades governamentais, possibilitando a existência de um movimento real de controle da cidadania coletiva e individual sobre a fração municipal do Estado. O processo de participação direta das comunidades na definição dos recursos orçamentários vem representando a possibilidade e a capacidade dos atores populares participarem da disputa pela renda da cidade, configurando um processo de "publicização dos negócios públicos" (Paoli, 1992) contrário à tradição patrimonialista que caracteriza as relações Estado-Sociedade no Brasil. Apesar da organização do processo ter sido iniciada pelo governo municipal (o que nos leva à sempre instigante questão do papel do Estado, da "autonomia" e da "cooptação"), é importante observar que a participação popular nas decisões das políticas públicas tornou-se um dos principais objetivos da nova "cultura dos direitos" (Sader, 1988; Durham, 1984; Daniel, 1988) expressos pelos movimentos populares urbanos a partir do final da década de 70. Apesar das debilidades dos movimentos sociais, essa demanda ganhou um importante impulso em Porto Alegre a partir do processo de redemocratização e gerou uma grande expectativa a partir da eleição da Frente Popular em 1988.

É importante observar que a participação popular nas decisões das políticas públicas tornou-se um dos principais objetivos da nova "cultura dos direitos".

A consolidação deste novo modo de gestão que articule formas representativas da democracia com mecanismos de participação direta dos cidadãos[2] foi viabilizada a partir de diversos fatores, os quais, sinteticamente, são destacados sem uma ordem hierárquica:

a) preservação da trajetória histórica de organização social via identidade político-territorial do movimento comunitário da cidade, uma vez que a definição das 16 regiões da cidade (onde são escolhidas as prioridades e eleitos os representantes ao Conselho e Fórum do Orçamento) ocorreu com a participação da comunidade rompendo com os critérios técnico-burocráticos do Plano Diretor;

b) modificações na estrutura burocrático-administrativa através da criação de instâncias de planejamento e de relações comunitárias ligadas diretamente ao centro político do governo (Gabinete do Prefeito), o que possibilitou criar "capacidade de governo" (Matus, 1989) para a realização do "projeto político" de participação. As modificações resultaram na criação de um Gabinete de Planejamento (Gaplan) com capacidade estratégica para processar técnica e politicamente as demandas da comunidade e transformá-las em plano de governo e orçamento, através de instâncias horizontais formadas por todos os órgãos municipais, atuando conjuntamente com o setor estruturado para coordenar a política de relações comunitárias dos órgãos governamentais (CRC);

c) a construção de regras claras do "jogo" através de um processo consensual (governo e representantes comunitários) na definição de critérios objetivos para a alocação dos investimentos prioritários (globais e setoriais), assim como para a definição dos canais de participação e a forma de funcionamento do sistema político, resultando daí um processo de racionalização política contrário à dinâmica clientelista;

2 - Bobbio é um dos principais autores que aponta a complementaridade entre as formas representativa e de participação direta dos cidadãos como um dos possíveis antídotos contra a "oligarquização" da democracia. Ver Bobbio, Norberto. In: **Qual Socialismo?.**

d) validação do processo democrático na tomada de decisões governamentais determinando a liberação de recursos e as prioridades de ação governamental a partir das decisões populares de execução de obras e serviços – prática esta sujeita à prestação de contas formal nas instâncias comunitárias de cada região e nos canais formais do orçamento. Na realidade, trata-se de um processo de caráter "decisório-negocial", onde as demandas da comunidade são processadas tecnicamente numa primeira instância e onde o próprio governo apresenta os seus projetos de investimento para apreciação e aprovação da comunidade;

e) o papel afirmativo da liderança política maior (o prefeito Olívio Dutra) legitimando o processo de participação popular junto às instâncias do governo (diante da tendência à fragmentação e do corporativismo dos órgãos governamentais) e diante da pressão desorganizada ou clientelista das comunidades e cidadãos.

Democracia e reforma urbana

O exercício da cidadania política e civil dos sujeitos populares através do Orçamento Participativo transformou-se, desde 1989, no principal instrumento de viabilização das demandas sociais das camadas mais pobres da cidade.[3] Entre as demandas prioritárias, a questão fundiária e de acesso à terra vem se destacando na destinação de recursos do orçamento uma vez que a demanda por regularização fundiária de vilas sempre esteve entre as três prioridades escolhidas, chegando a superar o saneamento básico na escolha das prioridades para 1994.[4]

Com efeito, a emergência do tema fundiário e habitacional na discussão orçamentária vem desafiando os sujeitos populares e o próprio governo para a compreensão mais global da "lógica de produção excludente da cidade" (Rolnik, 1994) e dos fatores que constituem o processo de "espoliação urbana" (Kowarick, 1979; Ribeiro, 1994), o que remete à discussão para os limites das decisões estritamente orçamentárias no enfrentamento dos problemas urbanos.

Alguns atores sociais têm apontado a necessidade de uma articulação mais orgânica no processo de participação popular entre a discussão orçamentária e a implementação de políticas urbanas mais globais para incidir sobre a lógica excludente de produção da cidade, apesar do extraordinário significado que o direcionamento do fundo público promovido até agora possui

O exercício da cidadania política e civil dos sujeitos populares através do Orçamento Participativo transformou-se, no principal instrumento de viabilização das demandas sociais

para as camadas mais empobrecidas da cidade (num país onde o fundo público existe essencialmente para a acumulação do capital e está quase ausente na reprodução da força de trabalho ou, quando muito, privilegiou as camadas de maior renda na destinação do consumo público).[5] Não é sem razão que a contradição entre os escassos recursos orçamentários[6] e o aumento das expectativas de resolução das demandas venha se traduzindo, por vezes, em conflitos e divisões irreversíveis no interior do movimento popular das regiões da cidade.

Sem a compreensão "do processo especificamente urbano, territorial, de produção de desigualdade, espoliação e concentração de renda" (Rolnik, 1994), corre-se o risco de "cair-se no engodo da eterna falta de investimentos em infra-estrutura e equipamentos, sem atentarmos para o processo urbano que produz esta carência"[7]. A intenção de estabelecer instrumentos de "contra-tendências" à lógica perversa de produção urbana que leva à constante apropriação privada dos investimentos públicos, via valorização imobiliária e uso da terra como reserva de valor, é algo justificável pela realidade urbana de Porto Alegre. Dados oficiais demonstram que o êxodo rural, os aluguéis e o poder aquisitivo não são os grandes vilões do aumento das favelas: 41,88% da área total da capital, em 1989, estavam nas mãos de grandes construtoras, incorporadoras e especuladores imobiliários, sendo que os cem maiores proprietários de terra detinham 47,67% das áreas vazias da

3 - 67,49% dos participantes do orçamento de 1993 possuem renda de até 3 salários mínimos, sendo que 35,74% chegam a somente 1 salário. (Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre)

4 - 115 vilas solicitaram a regularização fundiária no orçamento de 1992, 135 no orçamento de 1993 e 126 no de 1994. (Fonte: CIDADE – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos) Note-se que, apesar da regularização fundiária ter sido escolhida como a primeira prioridade para 1994, foram destinados menos de 4% dos recursos orçamentários municipais, o que pela primeira vez revela a não coincidência entre as decisões comunitárias e a destinação dos recursos do orçamento.

5 - Ver o conceito de "Estado de Mal-Estar" em: OLIVEIRA, Francisco. Além da transição, aquém da imaginação. **Novos Estudos**, São Paulo, CEBRAP, n. 12, out. 1984.

6 - Os percentuais para investimentos com recursos próprios da administração direta variaram de 3,6% em 1989; cerca de 10,2% em 1990; 18,2% em 1991 e 13,11% em 1992.

7 - BITTAR, Jorge. (org.) **O modo petista de governar**, São Paulo: PT. Diretório Regional, 1992. 301 p. (Caderno Especial de Teoria e Debate).

cidade. Enquanto isso, 28% dos porto-alegrenses moravam em malocas: a "cidade clandestina" cresce de 8 a 9% contra apenas 1,9% da outra Porto Alegre.[8]

Este quadro urbano inspirou a introdução de uma avançada legislação urbanística aprovada na Lei Orgânica Municipal em 1989.[9] Entretanto, a gestão local pautada numa nova noção de gestão do solo urbano encontrou maiores dificuldades de realização do que o processo de inversão de prioridades. A baixa iniciativa política do governo municipal (tanto na primeira como na segunda gestão) para regulamentar e implementar vários instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos revelou não somente o desconhecimento sobre a lógica de produção da cidade mas, também, a forte influência de atores internos, identificados historicamente com as concepções tradicionais de planejamento urbano,[10] e de atores que reproduzem um "economicismo" conservador na política de governo. Isto tem dificultado a ação diferenciada do Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB) na gestão atual enquanto órgão identificado com os novos instrumentos da política urbana e habitacional. (É curioso perceber a coincidência de posições que, na prática, mais têm obstaculizado a implementação dos novos instrumentos urbanísticos entre setores tecnocráticos, identificados com o urbanismo tradicional, e a área financeira do governo, especialmente a Secretaria da Fazenda – não obstante essa última seja hegemonizada pela chamada "esquerda" do PT. O maior exemplo disso vem se verificando nas resistências impostas para a regulamentação do Fundo Municipal de Desenvolvimento e do Conselho de Acesso à Terra.)

Por outro lado, a necessidade de implementar um processo de "contra-ofensivas" à lógica produtora da cidade, associado ao processo de inversão de prioridades dos

A gestão local pautada numa nova noção de gestão do solo urbano encontrou maiores dificuldades de realização do que o processo de inversão de prioridades.

investimentos e à ampliação da democratização da gestão, encontra pontos de contato entre diversificados atores sociais e políticos da cidade que passaram a articular-se em torno do recém criado "Fórum Municipal de Reforma Urbana". O Fórum tomou a forma de uma rede que retoma em novas bases a organização de um campo favorável ao avanço da reforma urbana. Dela participam representantes populares do Orçamento Participativo, de associações de moradores e Conselhos Populares, do novo movimento cooperativista habitacional (20 cooperativas de categorias profissionais e de regiões da cidade), vereadores de diversos partidos, ONGs, entidades de categorias profissionais, professores da UFRGS, entre outros. Com base na ação desses diversos atores, a partir de uma relação de pressão e parceria com o executivo e o legislativo, verifica-se a possibilidade de consagrar, ainda durante a segunda gestão da Administração Popular, um novo

A consolidação do Orçamento Participativo durante a primeira gestão trouxe ao segundo mandato novos desafios ao governo e aos atores populares.

arranjo institucional de gestão do solo urbano e da política habitacional previstos na Lei Orgânica do Município.

A aprovação recente de uma proposta para instalar o Conselho de Acesso à Terra e Habitação como órgão de participação direta na gestão do DEMHAB com poderes para definir a política fundiária e habitacional para e gerir o Fundo Municipal de Desenvolvimento (oriundo da Lei do Solo Criado) e o Banco de Terras, em consonância com as instâncias do Orçamento Participativo, sinaliza estas possibilidades de avanços ao deslocar-se a gerência da política fundiária e habitacional para um órgão governamental menos influenciado pelas concepções tradicionais de planejamento urbano.

Ampliação da democracia e projeto de futuro

A consolidação do Orçamento Participativo durante a primeira gestão trouxe ao segundo mandato novos desafios ao governo e aos atores populares. O governo encaminha a sua política de "radicalização democrática" em duas dire-

8 - Dados da Fundação de Economia e Estatística e da Secretaria de Planejamento Municipal (FEE) publicados no Jornal Zero Hora de 13.04.94.

9 - Os principais instrumentos aprovados foram: Concessão de direito real de uso e usucapião coletivo, Banco de Terras, Solo Criado, Fundo Municipal de Desenvolvimento, Função Social da Propriedade, Áreas Especiais de Interesse Social, Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação.

10 - A base desta concepção tradicional "é uma visão que alia a tradição do urbanismo higienista em sua versão funcionalista pós-Carta de Atenas a uma Economia Política desenvolvimentista com forte protagonismo do Estado." Ver ROLNIK, Raquel. In: Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. **Caderno do PPU-FASE:** Porto Alegre, dez. 1993.

ções, embora não coincidentes e articuladas: um movimento interno de reformas do Orçamento Participativo visando a incorporação de outros setores sociais, especialmente os sindicatos, através de Plenárias Temáticas inauguradas este ano[11] e, por outro lado, a abertura, em 1993, do processo "Cidade Constituinte" visando a elaboração de um projeto global para a cidade, objetivo tensionado também pela disputa eleitoral de 1992.

Com efeito, a ampliação da democracia local encontra limites institucionais e na própria capacidade organizativa e propositiva dos sujeitos populares. A excessiva centralização da participação nos mecanismos do orçamento e a ausência de uma política global de democratização da gestão pública pelo governo interpõe dificuldades para a abertura de outros canais de participação popular que possam aprofundar a discussão sobre as políticas públicas setoriais, uma vez que o processo de discussão orçamentária, centrado na receita/despesa e nas definições de obras e serviços, encontra limites para tal.

Baseados no reconhecimento destas limitações, alguns setores do campo popular passaram a defender a ampliação do processo democrático não somente a partir de mudanças internas ao Orçamento Participativo, mas também através da abertura de novos canais formais de definição das políticas setoriais (como os Conselhos Setoriais), articulados às instâncias do Orçamento Participativo (enquanto fórum global) e à política de descentralização administrativa reivindicada pelo movimento comunitário da cidade desde a gestão anterior.

A ampliação da democracia local encontra limites institucionais e na própria capacidade organizativa e propositiva dos sujeitos populares.

Por outro lado, a posição da atual gestão contrária à regulamentação do Conselho do Orçamento Participativo – ponto de tensão e polêmica na relação com o movimento popular da cidade – baseia-se tanto numa avaliação pragmática da viabilidade de trânsito desta proposta no Legislativo quanto numa certa confusão teórica entre os conceitos de "esfera pública" e Estado (uma vez que a regulamentação institucional é identificada com a "estatização" do processo).

Já o movimento popular ressente-se de uma instância autônoma que possa articular a sua ação de forma global. A sua dinâmica político-organizativa está voltada para as instâncias regionais (os Conselhos Populares e as Articulações Regionais) que já existiam ou foram provocadas pela regionalização do orçamento. Já a entidade que congrega as associações de moradores (UAMPA), por razões de disputas históricas do movimento e partidarização da entidade, não se fez representar no Orçamento Participativo durante toda a primeira gestão (e hoje sofre de ausência de representatividade e de legitimidade).

O "Cidade Constituinte", ins-

11 - Para o orçamento de 1994, além das plenárias nas 16 regiões da cidade, também foram eleitos representantes e delegados para o Conselho e para o Fórum do Orçamento em 5 plenárias temáticas: 1) Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano; 2) Cultura, Educação e Lazer; 3) Saúde e Assistência Social; 4) Transporte e Circulação; e 5) Desenvolvimento Econômico e Tributação.

Seja assinante da revista *PROPOSTA*

REPRODUZA O CUPOM AO LADO E ENVIE PARA:

Revista PROPOSTA
Rua das Palmeiras, 90
CEP: 22270-070
Rio de Janeiro - RJ

OU FAÇA SUA ASSINATURA PELO TELEFONE: (021) 286-1598

CUPOM DE ASSINATURA

❑ Cheque nominal à FASE ❑ Vale Postal - Ag. Botafogo

Nome:

Endereço:

Bairro: CEP:

Cidade: Estado:

Profissão: Tel/Ramal:

Data:

Área de interesse: ❑ Sindicalismo ❑ Questões rurais ❑ Questões urbanas
❑ Comunicação ❑ Ecologia ❑ Outros

❑ **Assinatura Anual** R$ 10 ❑ **Número Avulso** R$ 3 ❑ **Exterior** US$30.00

pirado no exemplo de Barcelona, levou em consideração a necessidade de construir um projeto de futuro para as cidades que as tornem competitivas e integradas ao novo contexto de globalização.[12] A idéia de realizar um planejamento estratégico da cidade, entretanto, padeceu de falhas institucionais e da própria debilidade dos atores sociais que não conseguiram responder aos desafios lançados. A baixa participação dos movimentos populares – especialmente dos que participaram do Orçamento Participativo – revelou o difícil trânsito entre a participação regional e a capacitação para discussões mais complexas. O baixo nível de engajamento dos setores empresariais da cidade, somado à ausência de capacidades metodológicas e propositivas do governo municipal, também colaborou para que não surgisse do processo um "pacto econômico-territorial" (Rolnik, 1993) de desenvolvimento da cidade.

Após quase um ano de debates, que culminou num "Congresso da Cidade" com limitada representatividade da sociedade civil, foi aprovado um conjunto de diretrizes fragmentadas. A abertura do debate sobre a mudança do Plano Diretor de Porto Alegre, ora realizada pelo governo, traduz-se no único encaminhamento concreto que deverá concentrar a atenção e a polêmica sobre a gestão urbana nos próximos anos.

Conclusões

A descentralização em jogo no cenário nacional não pode ser entendida como um fim democrático em si mesmo. Trata-se de mais um território de disputa que pode concorrer para reproduzir formas tradicionais de dominação e de exclusão das classes subalternas. Quando associada à participação popular com poder de decisão sobre os recursos e as políticas públicas, pode traduzir-se num movimento de reforma democrática do Estado, de fortalecimento da autonomia dos movimentos sociais e criação de novas instituições de solidariedade social, condições para a emergência da cidadania política, civil e social. A experiência de Porto Alegre, especialmente a partir da introdução do Orçamento Participativo, caminha nesta segunda direção, possibilitando resultados que ultrapassam a instância municipal para ganhar um "efeito-demonstração" das possibilidades de mudança social, política e cultural.

A continuidade desta experiência, entretanto, traz novos desafios à esfera pública e aos atores populares. Como construir um projeto de futuro para a cidade? Quais os caminhos para ampliar e consolidar a democratização da gestão municipal? Como avançar na gestão urbana de forma a estabelecer barreiras à contínua produção excludente da cidade? Qual a importância da consolidação legal dos avanços democráticos para a reforma do Estado? Como aumentar a capacitação e a intervenção dos sujeitos populares neste processo? Estas são as principais perguntas que desafiam neste momento os diversos atores que participam da história que está sendo construída em Porto Alegre. ❑

A baixa participação dos movimentos populares revelou o difícil trânsito entre a participação regional e a capacitação para discussões mais complexas.

12 - Ver: BORJA, Jordi. Participação popular e planejamento participativo: a experiência de Barcelona. In: **As idéias que vão mudar a cidade nos próximos anos.** Porto Alegre: Prefeitura Municipal, dez. 1993.

Bibliografia

ABREU, Haroldo. Esfera Pública e Iniciativa Popular. [Entrevista de Tarso Genro] **Revista Proposta**, Rio de Janeiro, n. 54, ago. 1992.

CAMARGO, Aspásia. As dimensões da crise. In: **Continuidade e mudança no Brasil da Nova República**. São Paulo: Vertice/Ed. dos Tribunais, 1989.

CASTELLS, M. **Cidade, democracia e socialismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

CHAUÍ, Marilena. **Conformismo e resistência**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

DANIEL, Celso. Poder local no Brasil urbano. **Espaço e Debates**, São Paulo, n. 24, 1988.

DURHAM, Eunice. **Movimentos sociais; a construção da cidadania**. Novos Estudos, São Paulo: CEBRAP, out. 1994.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder – formação do patronato político brasileiro**. Porto Alegre: Globo, 1958.

JACOBI, Pedro. **Movimentos sociais e políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 1989.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

MATUS, Carlos. **Adeus senhor presidente**. Ed. Literis, 1989.

OFFE, Claus. Critérios de racionalidade e problemas funcionais da ação político-administrativa. In: — **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PAOLI, Maria Célia. Movimentos sociais; cidadania e espaço público – Ano 90. **Humanidades**, Brasília: Edunb, v. 8, n. 4, 1992.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. (orgs.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

ROLNIK, Raquel. Estratégias urbanas e mecanismos de controle. As idéias que vão mudar a cidade nos próximos anos. **Revista da Prefeitura Municipal de Porto Alegre**: dez. 1993.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SCHWARTZMAN, Simon. **São Paulo e o Estado Nacional**. São Paulo: Difel, 1975.

WARREN-SCHERER, Ilse. Redes de movimentos: uma perspectiva para os anos 90. In: **Redes de Movimentos Sociais**. São Paulo: Loyola, 1993.

QUESTÃO URBANA E MEIO AMBIENTE: TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS

Adauto Lúcio Cardoso

MÁRCIA CARNAVAL/IMAGENS DA TERRA



O controle da poluição sobre as atividades das grandes empresas envolve o confronto com interesses poderosos, na maioria das vezes pouco afeitos ao controle pelo poder social.

A defesa da qualidade da vida urbana sempre foi um tema presente nas reivindicações do movimento popular. Principalmente em movimentos de camadas médias, esta bandeira foi associada freqüentemente à questão ambiental, como no caso das lutas pela preservação de áreas verdes ameaçadas pela especulação imobiliária.

No campo institucional, a política ambiental teve início nos anos 70 intimamente associada à questão urbana.

Em 1974, no II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), o tema da preservação ambiental apareceu, significativamente, no mesmo capítulo do tema do desenvolvimento urbano. Sua maior ênfase recaiu sobre a questão do controle das áreas críticas de poluição industrial, principalmente nos grandes centros metropolitanos, para os quais propôs políticas de localização industrial através de zoneamento adequado e o estabelecimento de normatização dos padrões de emissão para os diferentes tipos de poluentes a serem controlados.

Estas diretrizes foram seguidas pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA) criada em 1973 pelo Governo Federal que começa timidamente a propor as primeiras iniciativas de legislação. Seu enfoque principal é o controle da poluição industrial, estabelecendo normas e critérios para este controle e instituindo, em 1979, um novo modelo de zoneamento industrial.

Em 1985 a estrutura institucional mudou com a criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Desta vez a relação entre a questão ambiental e urbana é estabelecida não mais a partir do tema da poluição industrial mas a partir da questão do saneamento.

Todavia, ao longo da década de 80, ao criar um campo conceitual e institucional específico, a política ambiental foi tornando-se autônoma com relação à política urbana. Assim, principalmente através da Lei nº 6.938/81, que institui a Política Nacional de Meio Ambiente, a problemática ambiental foi redefinida em bases mais amplas. Gerou-se, neste momento, um sistema próprio de gestão, centralizado, com centro na Secretaria Especial de Meio Ambiente e no Conselho Nacional de Meio Ambiente. A questão da preservação dos grandes ecossistemas naturais, com destaque para a floresta amazônica, passou gradativamente a polarizar o debate ambiental, afastando-se da problemática urbana.

Na Constituição de 1988, ao lado de importantes conquistas no campo dos direitos sociais, a questão ambiental ganhou destaque:

"(...) a Constituição de 1988, diferentemente das demais, é pródiga na abordagem da questão. O tema

ADAUTO LÚCIO CARDOSO - Professor do IPPUR/UFRJ, mestre em Planejamento Urbano.

meio ambiente foi inserido na Constituição Federal de 1988 não só nominalmente – o que ocorreu pela primeira vez em nossa história constitucional – como essa inclusão se deu sob diferentes formas:

"1. no Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais, encontramos a Ação Popular Ambiental;

"2. no Título III – Da Organização do Estado – encontramos a partilha de competências mencionando o tema sob o enfoque global como setorial (florestas, fauna, águas, atividades nucleares, defesa do solo, conservação da natureza, defesa dos recursos naturais) – arts. 22 e 24;

"3. no Título IV – Da Organização dos Poderes – vemos a inserção da nova competência exclusiva do Congresso Nacional no campo das atividades nucleares (art. 49 XIV); como, também, a inclusão, dentre as funções institucionais do Ministério Público, da promoção da proteção ambiental (art. 129 III);

"4. no Título VIII – Da Ordem Econômica e Financeira – a defesa do meio ambiente constou como um dos princípios gerais da atividade econômica (art. 170 VI) e no capítulo da Política Agrícola e da Reforma Agrária, a propriedade rural cumpre sua função social quando preserva o meio ambiente (art. 186 II);

"5. no Título VIII – Da Ordem Social – encontramos menção ao tema nos capítulos da Saúde (art. 200 VIII), da Cultura (art. 216 V), e dos Índios (art. 231,§1), assim como um capítulo total e especificamente dedicado ao Meio Ambiente (art. 225 e seus seis parágrafos)."[1]

No debate que se seguiu à promulgação da Carta Constitucional, principalmente quanto às elaborações das Leis Orgânicas e Planos Diretores, pudemos ver uma reaproximação entre as duas temáticas, seja no âmbito das novas formas de gestão municipal, seja através de novos padrões estabelecidos para o controle do uso do solo.

A questão ambiental e a gestão municipal

As 50 maiores cidades brasileiras – à exceção solitária de São João de Meriti, no Estado do Rio de Janeiro – estabeleceram diretrizes para o desenvolvimento de uma política ambiental local. Junto com as diretrizes da política de controle do uso do solo e a política habitacional, este foi um dos temas mais importantes encontrados nos textos legais: levou-se, para o âmbito do Município, os princípios e instrumentos consagrados no âmbito da legislação federal e das Constituições Estaduais. As diretrizes estabelecidas incluem:

a) a criação de unidades de conservação no território municipal a serem geridas pelo Poder Público;

b) a defesa dos mananciais e recursos hídricos;

c) o controle da poluição e fiscalização da produção, transporte e armazenamento de produtos tóxicos e/ou potencialmente lesivos à saúde e ao ambiente;

d) identificação dos elementos naturais relevantes para a preservação, como cobertura vegetal remanescente, ecossistemas frágeis etc;

e) preservação de riscos;

f) educação ambiental;

g) recuperação de áreas degradadas sob o ponto de vista ambiental;

h) reflorestamento.

Na definição da "função social da cidade", algumas leis orgânicas iriam incluir, ao lado do acesso à moradia e aos serviços e equipamentos urbanos, a proteção ambiental. Em São Paulo a função social da cidade foi definida como:

a) uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado de seu território;

b) acesso de todos os cidadãos a condições adequadas de moradia, transporte público, saneamento básico, infra-estrutura viária, saúde, educação, cultura, esporte e lazer e oportunidades econômicas existentes no município;

c) segurança e proteção do patrimônio paisagístico, arquitetônico, cultural e histórico;

d) preservação, proteção e recuperação do meio ambiente;

e) qualidade estática e referencial da paisagem natural e agregada pela ação humana.[2]

Deve-se ressaltar o fato de os municípios, em sua grande maioria, assumirem, através de suas Leis Orgânicas, a responsabilidade pelo controle e fiscalização da poluição ambiental, atividade de competência estadual segundo a própria definição da Constituição Federal. Dentro deste tema, as Leis Orgânicas estabeleceram não apenas o controle dos níveis de poluição mas a realização de auditorias em empresas, a informação permanente aos municípios sobre os níveis de poluição e, ainda, o estabelecimento de sanções.

Outro mecanismo de controle ambiental adotado foi o licenciamento de obra ou atividade potencialmente poluidora ou degradadora do ambiente. A licença ambiental apareceu, juntamente com o Relatório de Impacto Ambiental, como um dos principais instrumentos efetivos de ação do Poder Municipal para o desenvolvimento das atividades de controle e fiscalização assumidas nas leis orgânicas.

Além da fiscalização, foram estabelecidos alguns elementos de sanção para maior eficácia da ação fiscalizadora. Entre estes, pode-se destacar: a responsabilização dos causadores de dano ambiental ou poluição através de medidas judiciais e/ou administrativas; a obrigação de recuperação do meio físico degradado; multas; suspensão temporária da atividade e cassação da licença. Em casos de empresas

---

1- Brasil. Relatório Nacional do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – versão preliminar, mimeo, 1991, p. 146-147.

2 - Artigo 148, incisos I a IV XXXX

prestadoras de serviços para a municipalidade, prevê-se a revogação da concessão ou a não renovação da mesma e há, ainda, o impedimento de participação em licitação ou de obtenção de incentivos fiscais de origem municipal.

Como instrumentos normativos suplementares, as Leis Orgânicas criam a figura do Código Ambiental e de planos setoriais para a preservação ambiental, de recursos hídricos, etc.

O resultado geral da análise feita pode ser visto no quadro abaixo:

LEIS ORGÂNICAS – POLÍTICA DE MEIO AMBIENTE

	SIM	NÃO
Fiscalização	45	5
Sanção	44	6
EIA/RIMA	44	6
Conselhos	35	15
Código ambiental	6	44
Unidade de conservação	29	21
Zoneamento	12	38
Plano	8	42
Fundo	11	39
Licença ambiental	3	47

A questão ambiental no âmbito do planejamento urbano

Diferentemente das Leis Orgânicas, a elaboração dos Planos Diretores é prerrogativa do Poder Executivo. Neste caso, deve-se levar em conta também a tradição do planejamento urbano local, já estabelecida nas grandes cidades, e que se desenvolve pelo menos a partir da década 70 em todo o território nacional sob a influência do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau).[3] Embora seu ímpeto tenha arrefecido na segunda metade da década de 80, este processo deixou raízes na administração municipal principalmente através da formação de um corpo técnico integrado às secretarias de planejamento ou de urbanismo. Grande parte destes municípios dispunham de planos elaborados nos últimos 20 anos. Pode-se, assim, pensar que o processo de elaboração dos planos diretores encontrou como pano de fundo uma cultura técnica de planejamento já implantada em muitos centros urbanos.

Por outro lado, logo após a elaboração da Constituição Federal, desenvolveu-se um amplo debate, envolvendo principalmente o meio técnico-acadêmico ligado ao planejamento urbano, que buscou estabelecer novos parâmetros e diretrizes a partir da crítica à experiência do Serphau. Destacou-se neste debate a questão da função social da propriedade e a gestão democrática da cidade como elementos fundantes da nova proposta. Os técnicos ligados à Reforma Urbana conquistaram rapidamente a hegemonia nos debates.

Seguindo o "modelo" de plano diretor da reforma urbana, o processo de elaboração em grande parte dos municípios abriu-se para a participação da sociedade civil, buscando o estabelecimento dos "pactos territoriais".

Seguindo o "modelo" de plano diretor da reforma urbana, o processo de elaboração em grande parte dos municípios abriu-se para a participação da sociedade civil, buscando o estabelecimento dos "pactos territoriais". As equipes técnicas das prefeituras, muitas vezes amparadas em assessorias ou consultorias, elaboraram propostas preliminares que eram submetidas então ao "crivo" da "participação". Este processo foi conflituoso e ambíguo. As propostas nestes fóruns, quando foram à Câmara, continuaram a sofrer pressão da "participação" e alterações. Na verdade, os conflitos em torno dos pontos mais polêmicos dos planos – principalmente aqueles que atingiam o interesse do empresariado como o solo criado – mantiveram-se presentes ao longo de todo o processo, deslocando-se do Executivo para as Câmaras de Vereadores e implicando, em muitos casos, em perdas significativas nos avanços obtidos em momentos anteriores.

Ressalte-se ainda as dificuldades enfrentadas pela participação popular neste processo. As discussões muitas vezes eram efetuadas em termos excessivamente técnicos e sua relação com as demandas sociais não era clara ou imediata. Neste sentido, a elaboração dos planos diretores manteve-se dentro de um quadro onde foi ainda o meio técnico-acadêmico – presente nas entidades de assessoria, nas associações profissionais ou nos centros de pesquisa universitários – que tomou para si a defesa das bandeiras do campo popular participando como atores privilegiados.

Numa avaliação global dos 23 planos diretores, podemos identificar estes conflitos de várias formas. Em primeiro lugar, embora se tratando de uma lei, em vários casos a linguagem adotada tem um teor muito mais técnico do que jurídico. Por outro lado, nota-se um desequilí-

3 - O Serfhau foi criado em 1964 e a partir de 1967 passou a desenvolver um política de incentivo às prefeituras para que elaborassem seus planos de desenvolvimento local integrado. Entre seus objetivos básicos figurava a modernização administrativa das prefeituras principalmente através da criação de órgãos locais de planejamento.

brio entre as seções ligadas aos instrumentos de controle de uso do solo e política habitacional – com uma visão política e social explícita – e aquelas ligadas aos transportes e sistema viário – de teor técnico evidente.

De uma forma geral, os planos analisados podem ser considerados "integrados", ou seja, buscam estabelecer princípios ordenadores para todas ou para a maioria das políticas municipais seguindo a herança do modelo do Serfhau. Em termos das diretrizes ligadas ao uso e ocupação do solo, os planos estabelecem princípios gerais, a serem detalhados e aprofundados, e legislação complementar como as leis de uso do solo, regulamentos de parcelamento, códigos de edificações etc. Neste sentido funcionam como leis municipais de desenvolvimento urbano. Esta análise mostra que os planos não conseguiram escapar de todo ao modelo de Serfhau. Ressalte-se, neste sentido, a ênfase emprestada em vários casos à criação ou ao fortalecimento de um sistema local de planejamento.

Todavia, se os planos ainda permanecem segundo o modelo de integração das políticas, a ênfase no aspecto desenvolvimentista é claramente abandonada. Predomina, de forma generalizada, a idéia de um plano que trate, fundamentalmente, do equacionamento da questão social, tendo também como pano de fundo um aumento da eficiência da ação do poder público. Ao lado destas questões, surge, com vigor, a preservação do meio ambiente.

O que sobressai da análise é o fato de o Plano Diretor, na grande maioria dos casos, não estar diretamente articulado aos mecanismos de política e gestão ambiental desenvolvidos nas leis orgânicas.

O caso de São Paulo é singular por não se tratar de um plano integrado. Neste caso, o objetivo era estabelecer as normas de uso e ocupação do solo a partir do zoneamento e do estabelecimento dos índices de aproveitamento dos terrenos, tendo como eixo básico os critérios para a aplicação do solo criado. Assim, por um lado, estabeleceram-se os elementos básicos da ordenação urbanística e, por outro, criou-se o mecanismo fundamental da política redistributiva. Destacamos o fato de que os limites à ocupação do solo foram estabelecidos a partir da disponibilidade de infra-estrutura e da preservação ambiental.

Deve-se mencionar ainda a importância dos planos do Rio de Janeiro e de São Paulo enquanto modelos para outros municípios: por incorporarem propostas da reforma urbana e ainda pelo perfil de suas administrações a tornar-se referência no debate, tendo seus responsáveis técnicos disseminado suas idéias em vários municípios a convite das administrações locais.

Não deve ser menosprezada também a importância das ONGs ligadas à reforma urbana, principalmente aquelas que têm caráter nacional – como a FASE e a Ansur – que desenvolveram esforços para a disseminação das propostas da reforma urbana em vários centros.

As Leis Orgânicas já haviam estabelecido alguns objetivos básicos a serem observados na elaboração dos planos diretores. Deste conjunto, cabe ressaltar a importância, no aspecto ambiental, dos seguintes temas:

– proteção ao meio ambiente natural;
– proteção e recuperação do patrimônio ambiental;
– utilização racional dos recursos naturais;
– delimitação de áreas de proteção e preservação ambiental;
– controle das áreas de risco;
– adoção de padrões de urbanização condicionantes às potencialidades do meio físico;
– zoneamento ambiental.

Nos Planos Diretores, de maneira geral, a questão ambiental é

ENERALDO CARNEIRO/IMAGENS DA TERRA



As Leis Orgânicas já estabeleceram alguns objetivos básicos a serem observados pelos planos diretores: proteção ao meio ambiente natural, proteção e recuperação do patrimônio ambiental, utilização racional dos recursos naturais etc.

sempre ressaltada no campo das diretrizes fundamentais e como um dos elementos que define as possibilidades de uso e ocupação do solo. Mas o que sobressai da análise é o fato de o Plano Diretor, na grande maioria dos casos, não estar diretamente articulado aos mecanismos de política e gestão ambiental desenvolvidos nas leis orgânicas. Neste sentido, embora a questão ambiental apareça como um elemento fundamental de organização do conteúdo do plano, este não é pensado como um dos elementos fundamentais para o desenvolvimento da política ambiental.

Os resultados encontrados são descritos no quadro abaixo:

PLANOS DIRETORES – POLÍTICA DE MEIO AMBIENTE

	SIM	NÃO
Conselhos	7	15
Competência municipal	20	2
Fiscalização	11	11
Sanção	4	18
EIA/RIMA	4	18
Código ambiental	4	18
Unidade de conservação	10	12
Planos/Programas	5	17
AEI ambiental	19	3
Fundo	2	20

Uma das características gerais da presença da questão ambiental nos planos diretores é que, nestes últimos, a ênfase recai sobre a questão do zoneamento ou sobre a criação de áreas de proteção e preservação. Destaca-se ainda a aplicação da noção de "área de especial interesse" à preservação ambiental, permitindo estabelecer uma normatização específica em áreas restritas, sendo este provavelmente um instrumento bem mais flexível que as APAs.

Nos planos diretores definidos como "planos integrados", surgiu a definição de normas gerais sobre o meio ambiente. Todavia, talvez pelo caráter mais técnico adotado pelos planos em relação às leis orgânicas, estes permanecem no campo das definições gerais e não avançam. O Plano Diretor de São Paulo, por outro lado, é exemplo da tendência oposta por se tratar de um plano voltado basicamente para o solo, mas onde o meio ambiente aparece como elemento estruturador da política urbana.

Conclusões

A política ambiental apresenta grandes avanços nas leis orgânicas – numa situação atual de quase nenhuma autonomia municipal na questão ambiental – e aponta para uma descentralização onde o município teria papel fundamental na regulação das atividades privadas. O modelo adotado segue em linhas gerais as características básicas da política ambiental federal desenvolvida a partir do início dos anos 80.

Todavia, o desenvolvimento de políticas ambientais efetivas, principalmente no tocante ao controle da poluição, implica em altos custos e alta capacidade técnico-administrativa. Os municípios estariam em condições de desenvolvê-la? Trata-se não apenas de um problema de recursos financeiros, mas de um acúmulo de conhecimento técnico que não se constrói de uma hora para outra.

Por outro lado, os problemas ambientais manifestam-se em escalas geográficas diversificadas, ultrapassando muitas vezes os limites municipais. E mais: o controle da poluição sobre as atividades das grandes empresas envolve o confronto com interesses poderosos, na maioria das vezes pouco afeitos ao controle pelo poder social. Este fato vem ressaltar a importância da associação intermunicipal e da articulação com as instâncias federal e estadual como alternativas mais eficazes para o desenvolvimento dessas políticas. Porém, os textos legais analisados não parecem caminhar nesta direção.

A análise das leis orgânicas e planos diretores mostra como aspectos positivos, sem dúvida, o desdobramento na esfera local da gestão ambiental, pelo menos como intenção dos legisladores ou como conquista dos grupos ambientalistas. No entanto, corre-se o risco de, mais uma vez, incorrer em excessos regulatórios que não correspondem a uma capacidade efetiva de intervenção do poder público, o que levaria a uma progressiva deterioração na sua credibilidade.❑

"O Banco Mundial e as ONGs"
de Ricardo Tavares, é o mais novo lançamento da FASE.

Com um texto bastante acessível, esta cartilha dá algumas informações básicas sobre a relação entre o Banco Mundial e as Organizações Não-Governamentais.

O autor defende a importância de se utilizar os recursos políticos facultados pelo regime democrático para tornar mais transparentes as atividades do governo brasileiro frente ao Banco Mundial e ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).



Preço: R$ 1,00

ONDE ADQUIRIR FASE – Rua das Palmeiras, 90
Botafogo - CEP 22270-070 – Rio de Janeiro – RJ
Tel.: (021) 286-1598

BELO HORIZONTE: UMA AÇÃO POPULAR NA ADMINISTRAÇÃO

Patrus Ananias

PROPOSTA – Belo Horizonte é hoje a maior cidade do sudeste brasileiro sob administração do Partido dos Trabalhadores. Um jornal recente da prefeitura mostra que nesse ano e meio de trabalho houve uma gama de intervenções sobre a cidade bastante expressiva. Por que a baixa visibilidade da atual administração no cenário nacional comparativamente à administração de Porto Alegre e a outras administrações petistas como a da Erundina, em São Paulo, e mesmo de Maria Luiza, em Fortaleza?

PATRUS ANANIAS – Existem fatores históricos e sociológicos ligados à própria maneira de ser do povo de Minas e das lideranças mineiras. Alguns historiadores tentam explicar isso pelas montanhas, como se elas fossem ao mesmo tempo protetoras e inibidoras de ações mais visíveis em âmbito nacional.

Há também um outro fator que é a nossa austeridade que se manifesta tanto nos critérios muito rigorosos nos gastos públicos com informes publicitários como também no sentido de que estamos dando efetivamente prioridade ao trabalho sério, ao trabalho de alicerce, a políticas e iniciativas. Temos realmente evitado – e esta é uma maneira de ser e uma opção da Frente BH Popular – qualquer pirotecnia ou concessão que não seja rigorosamente ética e transparente aos princípios de marketing e de divulgação. Mas tenho certeza também que no devido tempo – como agora, dezoito meses depois – a cidade começa a reconhecer os nossos esforços, a nossa inversão de prioridades e o nosso trabalho que vai se materializando efetivamente em políticas sociais, públicas e obras. A partir disso haverá também o reconhecimento nacional.

O governo que nos precedeu foi muito tímido, bastante conservador e não enfrentou nenhum grande problema da cidade, não comprou nenhum enfrentamento e, por exemplo, não municipalizou o transporte coletivo.

PROPOSTA – A administração anterior, do Sr. Eduardo Azeredo, atual candidato pelo PSDB ao governo do Estado, deixou o governo com uma imagem para a classe média e para a mídia de eficiência e grande probidade administrativa. No entanto, alguns secretários da atual administração vinculam parte das dificuldades do primeiro ano de governo ao legado financeiro-administrativo do ex-prefeito. Como você explicaria esse paradoxo? Por que a Frente BH Popular optou por não denunciar a situação caótica da prefeitura?

PATRUS ANANIAS – Fizemos uma avaliação de que não ocorreram deslizes morais, éticos ou corrupção, no sentido mais grosseiro da palavra, no governo que nos precedeu. Fizemos também uma avaliação política pois temos uma situação delicada na Câmara. Precisamos manter um nível de interlocução e de relação com os outros partidos, inclusive com o PSDB, e havia também – sendo muito claro e transparente – a expectativa de uma possível aliança nacional para a formação de uma grande frente de centro-esquerda que unisse o PSDB e o PT, o que acabou não se consumando. Na minha avaliação, o governo que nos precedeu foi muito tímido, bastante conservador e não enfrentou nenhum grande problema da cidade, não comprou nenhum enfrentamento e, por exemplo, não municipalizou o transporte coletivo. Ele teve uma relação tímida com os setores que tradicionalmente dominam economicamente a cidade. Deixou-nos, de fato, uma dívida enorme – mais de US$ 100 milhões – vencida, dando a impressão de que nos últimos meses havia perdido o controle da situação.

As questões sociais básicas não foram enfrentadas, o que já está sendo feito no nosso governo com a questão básica da fome, do abastecimento, a política de menores de rua etc.

PATRUS ANANIAS – Advogado, professor da PUC/BH e prefeito de Belo Horizonte

PROPOSTA – Um dos grandes desafios das administrações municipais das grandes metrópoles é, por um lado, atuar a médio e longo prazo, ou seja, atuar estrategicamente para não perder o chamado "bonde da história"; por outro lado, responder a curto prazo a demandas intensas dos setores populares que reivindicam acesso a bens e equipamentos coletivos. Como a Prefeitura tem se situado frente a esse dilema?

PATRUS ANANIAS – A Prefeitura tem procurado chupar cana, assoviar e mascar chiclete ao mesmo tempo. Estamos trabalhando com projetos de médio e longo prazos que estão sendo encaminhados para entidades financiadoras internacionais como o Promivida, o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Há, por exemplo, um projeto de mais de US$ 130 milhões que vai atingir mais de 400 mil pessoas nas regiões mais empobrecidas e carentes de Belo Horizonte.

Temos também procurado trabalhar numa linha mais emergencial mas nunca populista, assistencialista ou paternalista. Este trabalho procura conciliar o atendimento das necessidades mais urgentes da população com políticas sociais de maior alcance, cujo exemplo maior está na nossa política de abastecimento e também na nossa política de crianças e adolescentes de rua.

PROPOSTA – Gostaríamos que você definisse sucintamente as questões mais críticas da cidade e que também falasse das principais políticas do seu governo para enfrentar esses problemas.

PATRUS ANANIAS – A cidade quadruplicou a sua população e, conseqüentemente, quadruplicou também os seus problemas nos últimos 40 anos. Obviamente não aumentou de maneira correspondente à sua receita. A cerca de seis ou sete anos, Belo Horizonte mantém basicamente o mesmo orçamento: é uma cidade esvaziada economicamente.

Se não houver uma mudança urgente e profunda no nosso país, as grandes cidades como Belo Horizonte vão ficar efetivamente inviáveis.

A última grande indústria que se instalou na cidade foi a Manesmann há 40 anos. Hoje, Belo Horizonte corre o risco de se tornar uma cidade-dormitório. As indústrias se instalam em Contagem e em Betim, ali pagam os seus impostos. Belo Horizonte fica com o ônus pois as pessoas querem morar aqui, sobrecarregando o trânsito, a manutenção das vias públicas, o transporte coletivo, além de aumentar a demanda sobre a escola pública municipal e também a demanda hospitalar. Para se ter uma idéia, 40% do atendimento médico-hospitalar de Belo Horizonte destina-se a pessoas que não moram na cidade.

Outro problema grave diz respeito às áreas de risco. Belo Horizonte foi construída num vale e planejada para abrigar 200 mil pessoas. Hoje existem mais do que dez vezes esse número. A população de Belo Horizonte é de aproximadamente dois milhões de habitantes e a região metropolitana caminha para quatro milhões. A cidade cresceu muito nas encostas dos morros que são áreas de risco, com terras que cedem com facilidade, em terreno de mineração. Mesmo na parte baixa da cidade havia muitos córregos que hoje comprometem muito a manutenção do seu sistema viário, áreas de risco tanto nas zonas de moradia como também no próprio sistema viário.

Temos procurado enfrentar os desafios. Estamos procurando retomar a questão do desenvolvimento, procurando fazer com que a cidade seja um centro irradiador de possibilidades de trabalho e de vida.

Há um terceiro fator fundamental que é o contexto nacional no qual Belo Horizonte também se insere. Se não houver uma mudança urgente e profunda no nosso país, as grandes cidades como Belo Horizonte vão ficar efetivamente inviáveis. Não está ao alcance do município enfrentar questões estruturais como a de um projeto de desenvolvimento que possa gerar empregos, que promova uma melhor distribuição de renda nas esferas regional, nacional e social e que possa implementar uma política agrícola e de reforma agrária para que as pessoas possam ficar nos seus locais de origem e não continuem vindo para as grandes cidades para serem mão-de-obra barata, morador de rua ou de favela, de áreas de risco etc.

Temos procurado enfrentar os desafios. Estamos procurando retomar a questão do desenvolvimento procurando fazer com que a cidade seja um centro irradiador de possibilidades de trabalho e de vida. Estamos, por exemplo, tentando implementar um pólo de informática em Belo Horizonte com criação de incubadoras e com redução do ISS de cinco para meio por cento, através de uma relação muito direta e de parceria com as entidades representativas desse setor. Fizemos também uma lei de incentivos culturais para estimular não apenas a atividade cultural fundamental do ponto de vista lúdico, de lazer, cultural e espiritual das pessoas mas também a indústria cultural como geradora de empregos na área de editoras, gravadoras etc. Temos implementado dis-

tritos industriais na cidade para atrair novos investimentos e estamos procurando fazer de Belo Horizonte um centro turístico e de negócios.

A cidade tem uma localização privilegiada em relação ao resto do país e mesmo do continente. Dispõe de dois excelentes aeroportos, um dos quais internacional completamente subutilizado. É um elefante branco. Belo Horizonte está próxima de pontos turísticos muito atraentes como as cidades históricas do Ciclo do Ouro: Ouro Preto e adjacências; a região dos diamantes, Diamantina; sítios ecológicos como a Serra do Cipó, a Serra do Caraça e sítios arqueológicos como Lagoa Santa, a região de Cordisburgo, a gruta de Maquiné etc. E, além disso, dispõe de uma boa infra-estrutura de hotéis e restaurantes. Portanto, a cidade tem todas os requisitos para ser um grande centro de encontros.

Outra das nossas prioridades é também, junto com o setor privado, construir em Belo Horizonte um centro de convenções.

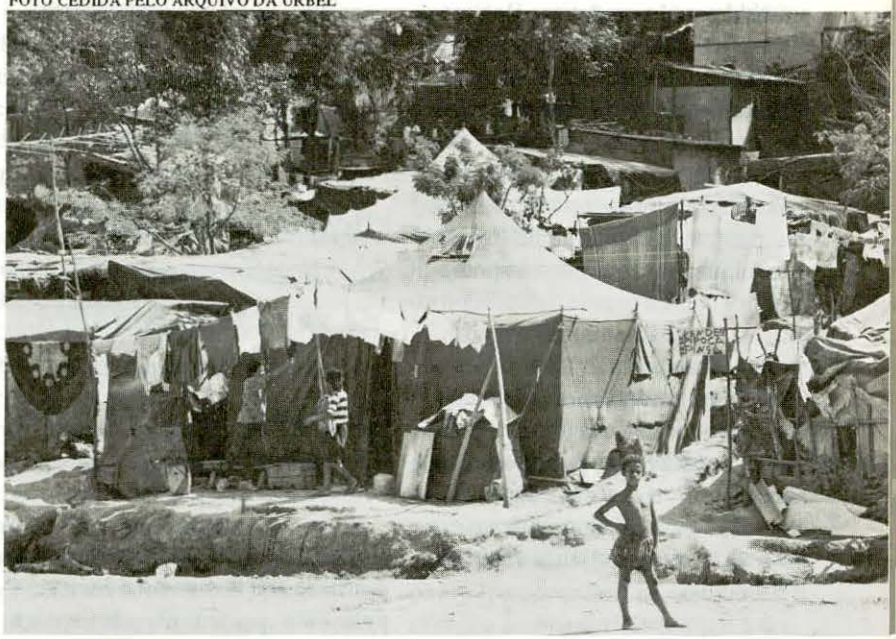
PROPOSTA – Dentre as iniciativas da Prefeitura, tem tido uma grande ênfase a experiência do orçamento participativo. Embora tenha tido bastante sucesso na mobilização de parte da população, várias administrações regionais têm recebido atualmente inúmeras reclamações de organizações populares referentes ao atraso das obras, mostrando-se inclusive preocupadas com uma possível deslegitimação deste programa. Quais os principais motivos desses atrasos e quais as medidas tomadas pela administração para saná-los. Por que a Prefeitura de Belo Horizonte, apesar dessas dificuldades, optou por iniciar já a discussão do orçamento de 95?

PATRUS ANANIAS – A grande maioria das obras do orçamento participativo é realizada pela Sudecap e pela Urbel num nível menor. Quando assumimos a Prefeitura, éstas empresas estavam rigorosamente sucateadas. A Sudecap, inclusive, funcionava como um órgão autônomo totalmente desvinculado das prioridades do governo municipal. Era uma linha auxiliar de empreiteiras e não um órgão público voltado para o bem comum. Este foi um ponto. Tivemos que instrumentalizar a Sudecap e a Urbel para podermos realizar o orçamento participativo.

O segundo ponto é que, de fato, a realização de obras demanda tempo. Talvez tenhamos sido um pouco precipitados ao debater essa questão com a comunidade. Estamos discutindo agora e elas estão entendendo perfeitamente. Primeiro temos que decidir a prioridade, depois temos que fazer a licitação do projeto técnico e, finalmente, então, temos que abrir a licitação para a realização da obra. A lei das licitações, além de ser bastante burocratizada, é muito questionada por seus critérios do menor preço. Em princípio este é o critério mais justo e mais ético mas, na prática, há sérios inconvenientes pois abre espaço também para empresas inidôneas, sem nenhum acúmulo e sem experiência técnica. Muitas vezes as empresas ganham a licitação e não têm condições sequer de começar a obra por falta de experiência e de quadros. Às vezes começam a obra e interrompem no meio, obrigando-nos a reabrir todo o processo licitatório.

O importante é que as obras do orçamento participativo estão todas sob controle. Até já inauguramos algumas. Outras estão em fase de execução ou em fase de licitação. Há um claro compromisso e uma prioridade do governo da Frente BH Popular em cumprir rigorosamente e realizar todas as obras que foram definidas pelo orçamento participativo.

FOTO CEDIDA PELO ARQUIVO DA URBEL



Acampamento de famílias sem-casa (Conjunto Mariquinhas), em fase de urbanização, uma das áreas beneficiadas pelo Programa de Apoio ao Autoconstrutor que vai financiar material de construção para famílias de baixa renda.

PROPOSTA – Sabe-se que na maioria das grandes cidades do país normalmente a parte mais azeitada da máquina pública é aquela que faz interface com os grandes empreiteiros e com os demais empresários que atuam no setor urbano: incorporadores, construtores, loteadores, corretores etc. No caso de Belo Horizon-

te, na administração passada, a Sudecap era mais importante que muitas das secretarias de governo. Por que o governo BH Popular, que tinha desde o início uma proposta de inversão de prioridades, demorou mais de um ano, segundo alguns críticos, para efetuar uma mudança profunda nessa companhia acusada de ser uma das responsáveis pelo atraso das obras do orçamento participativo?

PATRUS ANANIAS – Porque vamos tomando consciência das coisas de modo gradativo. Realizamos de imediato importantes intervenções no governo e na Sudecap. Fizemos, primeiro, uma intervenção um pouco mais calculada pois a Sudecap é um órgão fundamental para a Prefeitura de Belo Horizonte. Ela é estratégica para a realização de qualquer obra. Assim, não podíamos inviabilizá-la pois perderíamos um canal fundamental para o governo. Preferimos então fazer uma intervenção gradativa e constante. Hoje a Sudecap é um órgão rigorosamente restaurado na sua eficácia administrativa e na sua dimensão ética e de moralidade pública, com pessoas de total confiança da Frente BH Popular.

PROPOSTA – Do ponto de vista institucional, percebe-se que as políticas urbanas encontram-se espalhadas por diferentes secretarias e agências da administração indireta. Isto não dificulta a coordenação e a possibilidade de uma política urbana mais integrada?

PATRUS ANANIAS – É possível. Estamos estudando a possibilidade de uma reforma administrativa mais profunda. Estão sendo levantados os dados para isso e só se pode ter um quadro a partir da experiência concreta dentro da máquina, com as suas potencialidades, seus limites e seus entraves burocráticos. Mas, concretamente, estamos conseguindo superar muitas dificuldades. Temos a Conpur (Conselho de Política Urbana) onde atuam todas as secretarias e todos os órgãos voltados para as questões de urbanismo como a Secretaria de Planejamento, Secretaria de Meio Ambiente, Secretaria de Atividades Urbanas, a Sudecap, a Urbel, a Secretaria de Cultura (com a questão da preservação do patrimônio histórico), a coordenadoria das regionais etc. Vimos trabalhando no sentido de procurar quebrar essa idéia cartorial do governo e trabalhar mais com projetos e prioridades.

Hoje a Sudecap é um órgão rigorosamente restaurado na sua eficácia administrativa e na sua dimensão ética e de moralidade pública, com pessoas de total confiança da Frente BH Popular.

PROPOSTA – O atual presidente da BH Trans foi o mentor e primeiro presidente da antiga Metrobel implantada no governo Francelino Pereira com uma perspectiva metropolitana e uma postura administrativa inovadora – que, aliás, permanece até hoje. Ela combina gerenciamento público com prestação de serviços por empresas privadas, escapando do clássico dilema entre estatização versus privatização do serviço de ônibus urbano. Alguns críticos da BH Trans temem um retorno ao municipalismo exarcebado, o que dificultaria o enquadramento da questão já que o transporte possui um inegável impacto metropolitano. Como você analisa esta questão?

PATRUS ANANIAS – O ideal seria que tivéssemos um sistema metropolitano eficiente. Retardamos, inclusive, em algumas semanas a municipalização do transporte coletivo, que não havia sido feita no governo anterior, exatamente na expectativa de uma metropolitanização do transporte coletivo através da Assembléia Metropolitana. Quando nós constatamos que a Ambel, por uma série de razões políticas e por sua composição, não estava efetivamente assumindo esse papel, aí demos o passo de municipalizar o transporte e começar uma política de mudanças mais profundas. Tenho plena consciência de que o ideal teria sido uma integração metropolitana que não está se dando pelas deficiências da Ambel, órgão construído recentemente que tem seus limites políticos e administrativos.

PROPOSTA – E em relação ao transporte de massas, do metrô e do VLT[1]? Há alguma perspectiva de avanço nesse setor do transporte de massa?

PATRUS ANANIAS – O metrô só vai se viabilizar com recursos federais pois é uma obra muito cara. E, aliás, Belo Horizonte vem sendo discriminada de maneira injustificada em termos de recursos federais. Metrôs que começaram muito depois como o de Porto Alegre e o de Recife já estão prontos. O metrô de Brasília que começou recentemente já está quase concluído. O nosso vem se arrastando há mais de 12 anos e já foram enterrados ali centenas de milhões de dólares. A Prefeitura vem liderando um esforço para que sejam liberados recursos federais e para que haja também uma maior participação do governo do Estado para que o metrô seja concluído. Este é um dos entraves para a melhoria do transporte coletivo em Belo Horizonte.

1 - Pré-metrô. A sigla significa Veículo Leve sobre Trilho.

Quanto à questão do VLT, aceitamos a tecnologia mas questionamos o local onde estavam querendo colocá-lo pois seria concorrente ao metrô que ficaria praticamente inviabilizado. Também havia sérias dúvidas com relação aos estudos básicos necessários para a implantação do VLT em Belo Horizonte.

PROPOSTA – Como a Prefeitura encara a questão metropolitana em geral e qual a sua avaliação da Assembléia Metropolitana criada pela Constituição estadual com representantes dos poderes Executivo e Legislativo de todos os municípios da região e com uma participação minoritária do governo estadual?

PATRUS ANANIAS – A região metropolitana – no caso a de Belo Horizonte e a de outros grandes centros – é uma realidade política, geográfica, administrativa, social e econômica inquestionável. Temos aqui na Grande BH problemas que são comuns a vários municípios pois estamos com áreas conurbadas com vários municípios – Contagem, Santa Luzia, Sabará, Nova Lima, Ribeirão das Neves, Ibirité – e com inúmeros problemas comuns na área de saneamento básico, de coleta e destinação do lixo, de segurança, de transporte coletivo, de habitação, de planejamento urbano, de ações urbanas integradas etc.

Estamos inteiramente comprometidos com essa idéia da criação de um fórum metropolitano eficaz que articule projetos, políticas, iniciativas e, sobretudo, da urgência de um Plano Diretor Metropolitano. Infelizmente a Assembléia Metropolitana – que foi constituída recentemente – ainda não reuniu as condições políticas, gerenciais, administrativas e técnicas necessárias para cumprir este papel fundamental. Ela continua hoje cumprindo um papel muito aquém do que seria necessário para que pudesse articular várias políticas de integração metropolitana.

Belo Horizonte vem sendo discriminada de maneira injustificada em termos de recursos federais. Metrôs que começaram muito depois como o de Porto Alegre e o de Recife já estão prontos.

PROPOSTA – Alguns críticos dizem que esta visão de descentralização e de uma maior participação dos municípios na verdade não funcionou como um alargamento da democracia. Ao contrário, acabou facilitando ainda mais a constituição e a atuação dos *lobbies* empresariais dentro da Assembléia Metropolitana. Outros questionam o fato de a Assembléia Metropolitana ter oferecido ao governo do estado uma participação muito restrita mas, ao mesmo tempo, ter enviado a conta para o governo estadual pagar. Na sua opinião, teria sido uma certa ingenuidade imaginar que o governo estadual fosse subsidiar ou sustentar uma entidade na qual a sua participação política era muito restrita?

PATRUS ANANIAS – Eu não tenho exatamente esta avaliação até mesmo porque penso que é obrigação do governo estadual cumprir um papel integrador e de apoio à região metropolitana que é onde vive uma parcela considerável da população do Estado. O que tenho sentido é que as Assembléias Metropolitanas não foram muito bem definidas juridicamente. A Constituição Federal praticamente se omitiu do trato das regiões metropolitanas. Este foi um fato grave porque desconsiderou uma realidade importantíssima. As Constituições remeteram para as leis ordinárias e as leis, é claro, vêm sendo feitas com limitações. Tenho consciência de que a lei que criou a Assembléia Metropolitana de Belo Horizonte tem várias limitações. Entretanto, penso que, sobretudo, não houve ainda uma consciência maior dos municípios – principalmente dos municípios menores – quanto à urgência e à importância da implantação da Assembléia Metropolitana e da viabilização de projetos comuns.

A Constituição Federal praticamente se omitiu do trato das regiões metropolitanas. Este foi um fato grave porque desconsiderou uma realidade importantíssima.

PROPOSTA – Em relação à área habitacional que parece ter tido um peso muito importante para as ações da prefeitura – seja referente a recursos alocados doze vezes mais do que na administração anterior, seja na questão da participação popular através da criação do Fundo Municipal e do Conselho Municipal de Habitação, seja ainda em ações preventivas de longo prazo nas áreas de risco –, quais são as suas perspectivas nos próximos dois anos, tendo em vista que os recursos federais e estaduais têm sido muito escassos nessa área?

PATRUS ANANIAS – Estamos dando prioridade para a questão da moradia em Belo Horizonte. Além das iniciativas que você já arrolou – Conselho Municipal da Habitação, aumento das verbas em 12 vezes, maiores recursos técnicos e humanos para a Urbel, projetos importantes na área de periferia e favelas, projeto Alvorada com a Avis (que é uma organização não-governamental italiana), o projeto Vila Melhor,

a participação da Urbel no orçamento participativo –, estamos com mais de dois mil assentamentos em Belo Horizonte, enquanto que o governo anterior praticamente não fez nenhuma casa popular. Queremos firmemente ampliar e intensificar os assentamentos. Hoje há um grupo de trabalho na Prefeitura, coordenado pelo vice-prefeito (que conta com a participação da Urbel, da Sudecap, da administração, do planejamento e da Atividades Urbanas), para levantar terrenos e agilizar processos de construção de casas populares na cidade. Mas é fundamental se ter clareza de que se não temos uma política nacional de habitação, se não há uma participação efetiva do governo do Estado que tem se omitido, sozinho o município não pode assegurar projeto que, além de muito caro (envolve obras de infra-estrutura, saneamento básico, serviço de água, energia elétrica, vias públicas, transporte coletivo, equipamentos urbanos etc), enfrenta também a questão do fluxo migratório.

É preciso pensar um projeto de desenvolvimento para o país que desconcentre regional e socialmente a renda e que promova uma reforma agrária para que as cidades maiores não sejam sobrecarregadas. Corremos o risco de fazer aqui três ou quatro mil assentamentos. Se isso for divulgado acabaremos trazendo para cá um número muito maior de pessoas que procura casa para morar, expulsos pela miséria, pela expansão do latifúndio rural e pela falta de perspectivas de trabalho no interior.

PROPOSTA – Em relação à questão habitacional, do ponto de vista institucional, dois problemas são levantados. O primeiro diz respeito à capacitação da Urbel que tem se modernizado mas enfrenta sérios problemas inclusive quanto ao seu estatuto. O segundo diz respeito ao movimento dos sem casa: eles reclamam que depois de um longo período de discussão sobre a composição do Conselho Municipal da Habitação, junto com a Urbel e com setores da Prefeitura, o gabinete do prefeito teria feito modificações na proposta ampliando o número de membros. Este fato, segundo o movimento, torna o Conselho menos operativo e, também, mais oficialista, ou seja, com maioria do setor público. Gostaríamos que você falasse a esse respeito.

PATRUS ANANIAS – Quanto à primeira questão, estamos encaminhando providências urgentes e imediatas para fazer as modificações necessárias na Urbel no sentido de melhor adequá-la às suas finalidades públicas e sociais em Belo Horizonte.

O segundo ponto exige reflexão e discussão maiores. Diz respeito às responsabilidades do poder público. Uma coisa é a participação da sociedade em órgãos públicos: é o governo que tem o ônus, a responsabilidade e faz a aplicação dos recursos públicos. Não seria democrático – e sim democratismo – transformar esses órgãos públicos em órgãos nos quais o poder público não seja majoritário, não seja hegemônico. Este tipo de entidade governamental, com as responsabilidades próprias dos órgãos governamentais de gerir e de bem aplicar os recursos públicos, se distingue das entidades da sociedade civil, as quais também estimulamos intensamente.

Por outro lado, a Lei Orgânica de Belo Horizonte prevê a criação das instâncias populares que são auto-organizadas, autônomas e independentes. São as associações comunitárias e os movimentos populares que contam sempre com todo o respeito e reconhecimento da Prefeitura mas atuam em faixa própria.

Com toda a sinceridade e dentro dos limites democráticos, não me disponho a abdicar de minha responsabilidade enquanto prefeito, de procurar fazer com que a participação popular se dê dentro dos espaços democráticos, porém respeitando também a responsabilidade fundamental do poder público.

PROPOSTA – Há muitos estudiosos que acham que a política de abastecimento só tem sentido se for estadual e federal. Para estes, devido à complexidade dessa atividade, quando o município opera nessa área, na verdade, acaba configurando uma política distributiva que, mesmo que não fosse clientelista, seria muito pontual ou compensatória mas sem grande impacto na cidade. Sabemos que os "sacolões" são – por incrível que pareça – cartelizados pois há uma associação que define preços. Você acredita que uma atuação da Prefeitura, mesmo com a respeitabilidade da atual secretária Regina Nabuco, trará mudanças substantivas para a população de baixa renda?

PATRUS ANANIAS – Sem nenhuma dúvida. É claro que mudanças mais profundas nessa área implicam sempre em mudanças de prioridades do Estado, sobretudo do governo federal, porque a questão do abastecimento está ligada à da produção agrícola, da utilização da terra, da reforma agrária, de políticas agrícolas etc. Mas o município pode fazer muito e nós aqui, em Belo Horizonte, estamos fazendo muito. Não atuamos numa linha paternalista, clientelista ou assistencialista; não distribuimos sopas e cestas básicas, embora isso também seja necessário e possamos, em situações de emergência, fazê-lo sem nenhum constrangimento.

Estamos desenvolvendo políticas de abastecimento em vários níveis. Temos um restaurante popular vendendo por dia milhares de refeições populares e de boa qualidade ao preço de um real (o valor da refeição tem mantido o restaurante). Temos o projeto Safra que possibilita aos produtores rurais, cooperativas, sindicatos de trabalhado-

res rurais venderem sem intermediários os seus produtos em Belo Horizonte na época da safra numa linha direta produtor-consumidor. Temos o Comboio Trabalhador e os Postos Abastecer. Temos, nas áreas populares e nas periferias, alimentos de boa qualidade vendidos a preços baixos, às vezes até pela metade do preço dos supermercados e sacolões de Belo Horizonte. Temos ainda a merenda escolar e a Campanha Contra a Desnutrição Infantil (que está associada à Campanha Contra a Mortalidade Infantil). Penso que são políticas extremamente salutares e que se inserem muito mais numa linha promocional do que numa linha assistencial.

PROPOSTA – Um tema central para quem lida com política urbana é o Plano Diretor. Sabemos que a Prefeitura está montando o Plano Diretor que deve ficar pronto este ano. A administração passada teve o seu Plano Diretor rejeitado pela Câmara basicamente por divergências sobre vários instrumentos mas, sobretudo, sobre o solo criado. Como você vê o Plano Diretor com relação à questão da participação popular e também quanto à possível reação de atores importantes como os agentes imobiliários?

PATRUS ANANIAS – Nós aprendemos com a experiência do governo passado. O motivo principal pelo qual o Plano Diretor não foi aprovado na Câmara foi que o governo anterior sequer teve a competência de unificar o Plano dentro do próprio governo. Eu era vereador na época e me empenhei pessoalmente para que o Plano se viabilizasse: vinha aqui fazer um apelo para o então prefeito Eduardo Azeredo para que ele se empenhasse pessoalmente mas não houve nenhum empenho político. O Plano foi mandado para a Câmara e ficou lá como um filho órfão, esquecido. Vários secretários publicamente divergiam e discordavam do Plano Diretor.

Agora estamos elaborando uma proposta muito séria, integrada – o que é fundamental – com a lei de uso e ocupação do solo. Em agosto iniciamos uma discussão dentro do governo para unificar a Frente BH Popular em torno do Plano Diretor e da lei de uso do solo. O próximo passo é discutir com os nossos parceiros políticos mais próximos, os partidos da Frente e setores populares e democráticos. Vamos abrir uma ampla discussão com a sociedade e com a própria Câmara antes de enviar o Plano para a Câmara. Vamos discutir com as entidades patronais dos empresários, com a Associação Comercial, com o Clube dos Diretores Lojistas etc e também com as entidades "intermediárias" como o IAB, a OAB, a CNBB, igrejas, Sociedade Mineira de Engenheiros, CREA, centrais e movimentos sindicais e associações comunitárias. Enfim, vamos fazer um amplo debate sobre o Plano e pretendemos encaminhá-lo para a Câmara Municipal ainda este ano. Para isso já teremos estabelecido um consenso básico em torno do Plano e também estarão bem identificados os pontos de conflito para que possam, numa segunda etapa, serem devidamente trabalhados, processados e resolvidos.

PROPOSTA – Numa pesquisa recente dos empresários imobiliários, apareceram algumas críticas com relação à administração: demora e burocracia na aprovação de plantas, na concessão de habite-se, na concessão de parcelamentos, a não existência de regras claras, estáveis e bem definidas, certa "feudalização" da Prefeitura que os obrigava a passar por várias secretarias e órgãos antes de conseguir definir a aprovação de determinados assuntos e também da inexistência de interlocutores que fossem *experts* no assunto. Diziam que o secretário de Atividades Urbanas, por ser um médico, teve dificuldades iniciais de análise porque não era do *métier*. Como você se posiciona frente a isso, tendo em vista que o governo não tem maioria na Câmara e que este é um setor que já demonstrou ter uma grande capacidade de pressão e influência na Câmara?

FOTO CEDIDA PELO ARQUIVO DA URBEL



Vila São Jorge III (Lixão), considerada área de alto risco, de onde a PBH está removendo famílias e que passará por um processo de recuperação ambiental para ser transformada em parque.

PATRUS ANANIAS – Tenho informações mais recentes de que mudanças e aperfeiçoamentos já ocorreram. O próprio presidente do Sinduscon (Sindicato da Indústria da Construção) me comunicou que várias dificuldades já estão sendo processadas e encaminhadas. A Secretaria de Atividades Urbanas tem problemas históricos, problemas inclusive de corrupção para liberação de alvarás. Se flexibilizarmos demais, podemos correr o risco de prejudicar a cidade com demolições e com obras que nem sempre obedecem a critérios técnicos e aos

interesses maiores da cidade. O secretário tem conversado comigo sobre isso e está atento para as dificuldades que a sua Secretaria está enfrentando. Temos consciência desses problemas. Ele também está fazendo um esforço na linha de treinamento, formação e capacitação de pessoal. Brevemente teremos uma maior dinamização na Secretaria Municipal de Atividades Urbanas. Esta é uma secretaria estratégica e, portanto, é fundamental que essa burocracia seja vencida, que existam normas estáveis e permanentes para todos e que não exista nenhuma forma de corrupção e privilégios. Esta é a meta que estamos buscando. Mas como disse, esta é uma secretaria que historicamente tem problemas, onde muita coisa era conseguida na base da gorjeta. Estamos tentando acabar com essas práticas que comprometem o poder público.

PROPOSTA – Uma outra política tem sido característica da sua administração: o desenvolvimento e a ampliação das administrações regionais. Apesar disso, tem havido conflitos entre órgãos da administração direta, das secretarias com essas administrações e também há uma falta de definição clara de até onde vão as atribuições de cada instância. Você acredita que tem sido saudável essa multiplicação da regiões administrativas?

PATRUS ANANIAS – Tem sido muito positiva. Porém, tudo que progride também apresenta as suas dificuldades e as suas crises, mas são crises de crescimento.

Quando assumimos a Prefeitura, as administrações regionais se encontravam absolutamente sucateadas, sem nenhuma autonomia política, administrativa e financeira, sem recursos técnicos e humanos e com a maioria dos cargos ocupados em função de acordos e acertos políticos. Hoje temos as regionais trabalhando intensamente inseridas nas prioridades da Frente BH e inseridas nas comunidades de cada região.

O orçamento participativo, por exemplo, tem a sua referência nas administrações regionais. Estamos executando o programa "O Verde Novo" de poda de árvores, recuperação de praças, jardins, canteiros, calçadas e de recuperação dos espaços públicos, das áreas de lazer da cidade. Esta atividade está sendo em grande parte encaminhada através das administrações regionais. Outras medidas também estão sendo tomadas no sentido da descentralização e da democratização.

PROPOSTA – O primeiro ano do seu governo foi fortemente criticado por um setor do Partido e parece que estava havendo também uma certa confusão entre a lógica institucional e a lógica corporativa. Tanto foi assim que parte das greves efetuadas pelos funcionários da Prefeitura foi apoiada por setores do Partido. Alguns críticos afirmam que isto levou não só a um certo comprometimento da folha, fruto de algumas pressões que não seriam compatíveis com as verbas da Prefeitura, como também levou a uma certa paralisação durante um determinado período. Como você analisa esta relação do institucional e do corporativismo? Qual tem sido a relação da administração com o Partido?

PATRUS ANANIAS – Eu penso que o conflito é inerente ao espaço democrático. Os partidos da Frente – com limitações e aprendizados que se fazem necessários – são democráticos e o conflito ocorre. Os partidos de esquerda – e especialmente o nosso Partido dos Trabalhadores que é o maior partido do campo democrático-popular – devem aprofundar certas questões e certas reflexões como, por exemplo, sobre os interesses mais gerais, as prioridades estratégicas com relação aos setores mais específicos ou localizados e sobre as corporações da sociedade. Esta discussão deve ser feita com mais profundidade.

É claro que o papel do sindicato dos trabalhadores é reivindicar melhores condições de trabalho e melhores salários para aqueles que ele representa. Quanto maior for a visão do sindicato quanto aos interesses globais dos trabalhadores quanto melhor será.

Já o papel do partido é ser um processador intermediário das demandas corporativas e setoriais em função de outras prioridades, dos interesses da maioria, de projetos mais estratégicos que beneficiem a maioria da população que é a maioria dos trabalhadores, dos assalariados, pequenos e médios produtores etc. Esta discussão precisa ser feita urgentemente no nosso partido.

A Frente BH Popular, dentro de uma linha muito coerente e enfrentando algumas incompreensões, vem procurando considerar com respeito as reivindicações dos trabalhadores, dos servidores públicos, dos setores sociais, mas sem perder de vista nossa responsabilidade maior que é a de pensar e governar a cidade na perspectiva da maioria dos interesses da população.

PROPOSTA – Em termos de problemas urbanos e qualidade de vida, qual seria comparativamente a posição de Belo Horizonte com relação a outras metrópolis brasileiras, especialmente Rio e São Paulo.

PATRUS ANANIAS – A posição de Belo Horizonte é boa. Não porque estejamos bem mas porque, pelas informações que temos, a situação do Rio e de São Paulo é muito dramática do ponto de vista da qualidade de vida. Belo Horizonte tem ainda e continuará a ter – por nosso esforço nesse sentido – índices razoáveis em termos do convívio de pessoas e padrões "suportáveis" de violência. Gostaríamos que a violência fosse abolida das relações humanas, mas de qualquer maneira temos um índice muito in-

ferior ao dessas duas cidades. Há em Belo Horizonte um espaço de convívio, de circulação e de segurança das pessoas e das famílias que nos faz crer com muita convicção que Belo Horizonte é uma cidade viável e tem todas as condições para se tornar um pólo de desenvolvimento além de um centro de irradiação de vida, de convívio humano, de valores culturais e éticos.

Mas insisto em dizer que é fundamental uma mudança no nosso país. As cidades serão melhores na medida em que o país for melhor. E isto só acontecerá quando houver a desconcentração, a descentralização, uma melhor distribuição da renda, da riqueza e da propriedade e quando houver também condições de vida no interior, nas pequenas e médias cidades, pois senão as grandes cidades tenderão a repetir esse caos no qual se transformaram as metrópoles, especialmente Rio e São Paulo.

PROPOSTA – Embora esta questão da violência seja muito complexa e envolva vários fatores, você acredita que um menor índice de violência tenha a ver com melhores condições de vida ou esta questão está mais ligada ao aparato policial, ou seja, é uma questão de polícia?

PATRUS ANANIAS – Existem várias dimensões para se abordar esta questão da violência: a filosófica, a antropológica, a psicológica (uma certa propulsão de alguns indivíduos a comportamentos mais agressivos, mais violentos). Mas a violência está primeiramente muito ligada às condições de vida. Quando a fome aperta, quando o desemprego se abate sobre a população, trazendo a degradação, o alcoolismo, a prostituição e a perda da auto-estima, as pessoas se tornam marginais e as conseqüências são previsíveis. Uma forma concreta de combate à miséria é o combate contra a miséria, isto é, proporcionar às pessoas melhores condições de vida e respeitar os direitos da cidadania. Mas é necessário também uma ação eficaz, inteligente e preventiva do poder policial.

Não vivemos na cidade dos nossos sonhos na qual as pessoas se pautariam pela lei do amor, do respeito e da solidariedade. Por isso é necessário, nos limites da democracia, o poder coercitivo do Estado através da polícia. Mas a polícia deve ser rigorosamente ética, não envolvida com o crime. O grande problema é quando a própria polícia se compromete com a criminalidade organizada como está acontecendo em vários lugares do Brasil (em Minas parece que esta questão ainda não se colocou pelo menos de maneira tão dramática). Mas dentro de critérios éticos e democráticos, é fundamental que a polícia aja para garantir o bem-estar e a segurança da população.

PROPOSTA – Os estudiosos da questão urbana costumam dizer que nas grandes metrópoles brasileiras, como é o caso de Belo Horizonte, as carências são tantas e as disponibilidades públicas são tão limitadas que, mesmo havendo um governo com grande sensibilidade popular, honesto e mesmo eficaz, é possível que ao fim dos quatro anos de mandato a oposição possa apontar diversas questões relevantes que não foram enfrentadas adequadamente pelo governo. Qual a sua opinião sobre isto e quais são as possibilidades do PT fazer o seu sucessor?

PATRUS ANANIAS – No início do nosso governo esteve aqui um alto funcionário da Prefeitura de Barcelona que nos disse que a primeira obrigação de um governo democrático e popular comprometido com os interesses da maioria é eleger o seu sucessor. Quatro anos é um prazo muito curto e é preciso garantir a continuidade dos projetos estratégicos. Ele dizia que estão no quarto mandato do governo do PSOE – Partido Socialista Operário Espanhol – e somente agora estavam efetivamente conseguindo dar maior visibilidade, explicitar com maior clareza e consolidar projetos e obras mais estratégicos.

É claro que vamos trabalhar muito para que o nosso projeto tenha continuidade. Mas tenho também certeza que, ao fim de quatro anos, teremos uma soma extraordinária de obras, de realizações, de iniciativas e de políticas públicas sociais iniciadas, viabilizadas e concluídas em Belo Horizonte. É evidente que o poder público não pode tudo, sobretudo num momento como este de demandas urbanísticas e viárias acumuladas e num país socialmente brutalizado como o nosso. Em contrapartida, ainda temos um poder público enfraquecido em termos de recursos como conseqüência do próprio processo inflacionário e de recessão. É um ciclo vicioso onde esses dois fatores aumentam as demandas sociais e limitam a capacidade de ação, de intervenção e de resposta do poder público.

Neste contexto é fundamental também buscar a participação da sociedade. O Estado não deve fazer tudo, mas deve também ser um articulador, um impulsionador e um estimulador das iniciativas comunitárias, deve buscar parcerias sérias e transparentes com os setores mais responsáveis do empresariado, com a iniciativa privada, com a sociedade civil organizada e com as entidades. É preciso criar também consciência de cidadania. Os governos passam. Uma grande cidade, assim como um grande país, se faz não apenas com ações boas e eficazes de governo mas, sobretudo, com a opção da maioria das pessoas por uma vida melhor e mais digna. Isto exige consciência de cidadania e consciência social.

Estamos também procurando fazer em Belo Horizonte um trabalho pedagógico que visa mostrar às pessoas e às comunidades que elas também são responsáveis pela construção e pela gestão do interesse público e do bem comum. ❑

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E GESTÃO POPULAR: REFLEXÕES PRELIMINARES SOBRE A EXPERIÊNCIA DE BETIM

Sergio de Azevedo

A partir dos anos 60, o espaço urbano de Betim sofreu forte influência de decisões tomadas nas esferas federal e estadual. A construção da rodovia Fernão Dias, a implantação de distritos industriais e a atração de indústrias de grande porte, como a Petrobrás e a Fiat, causaram profundas mudanças na estrutura física da cidade.

A pouca importância dada aos impactos destas mudanças sobre a estrutura urbana, aliada à inexistência de coordenação entre as três esferas de governo, exacerbou alguns dos efeitos perversos deste processo de transformação. O surgimento de favelas próximas aos canteiros de grandes plantas industriais, a construção de conjuntos habitacionais distantes dos locais de oferta de emprego, o não planejamento de áreas atrativas para técnicos e operários qualificados, recrutados em sua maioria fora do município, foram alguns destes efeitos.

Pode-se dizer que durante todo este período o poder público municipal desempenhou um papel de coadjuvante, no máximo realizando um papel compensatório de "apagar incêndios" decorrentes de ações implementadas pelas outras esferas de governo. Trata-se de ações pontuais e atomizadas, seja na estrutura urbana, buscando superar pontos nodais na infra-estrutura física, seja na área social procurando minorar as carências dos setores populares através de políticas clientelistas.

Em meados dos anos 80, iniciou-se um período de mudança na atuação do poder local induzido fundamentalmente por dois fatores. O primeiro, de origem externa, relaciona-se ao processo de transformação mais geral por que passava o país (abertura política, crise fiscal dos governos federal e estaduais, perda de força das instâncias metropolitanas, valorização da participação popular, revigoramento do Poder Legislativo, redescoberta da importância de projetos alternativos etc), favorecendo uma maior autonomia dos municípios que acabou sendo formalizada na nova Constituição. A partir de 1988 cresceram substancialmente as receitas de estados e municípios *vis-a-vis* a União, sendo beneficiados, especialmente, os municípios das capitais e de cidades médias mais desenvolvidas como Betim. O segundo fator – este de ordem interna – que facilitou o processo de maior atuação municipal em Betim relaciona-se com o aumento da arrecadação ocorrido a partir da metade da década em função do expiramento do prazo de isenção de impostos da Fiat.

Como não havia um mínimo de planejamento, o maior ou menor investimento nas diversas áreas era definido quase que exclusivamente pelo cacife político de cada bairro e região.

A confluência das variáveis exógenas e endógenas mencionadas permitiu, a partir de 1986, um aumento crescente da capacidade de intervenção do poder municipal na cidade. Ressalte-se, entretanto, que a disponibilidade de maiores recursos sem a contrapartida de uma mudança qualitativa da postura e da forma de fazer política no município acarretou uma exacerbação das práticas clientelistas.

Se, por um lado, as carências básicas dos municípios levavam a que boa parte das atenções da Prefeitura se voltasse para infra-estrutura e demandas de saúde, por outro, a falta de um mínimo planejamento e o atendimento pontual e incremental induziram a ações com baixo grau de eficácia.

A relação do Executivo com a Câmara ocorria de maneira extremamente funcional no que se refere à lógica dominante. Os vereadores, independente de sua origem partidária, com exceção de um pequeno número de oposição programática, eram cooptados através tanto da possibilidade de verem atendidas as demandas pontuais de seus partidários ou potenciais eleitores como da possibilidade de indicarem pessoas

SERGIO DE AZEVEDO - Professor do Departamento de Ciência Política da UFMG, doutor em Sociologia.

de sua confiança para diversos cargos na Prefeitura. Aliás, a palavra cooptação é muito forte neste contexto já que esta prática, antes de ser uma proposta do Executivo, era uma demanda da maioria dos membros do Legislativo.

Pela primeira vez o poder público local procurou criar um mecanismo de controle e supervisão das agências estaduais concessionárias de serviços públicos ou que atue no município.

Outro efeito perverso desta lógica de atuação do Poder Público, que se rebate no espaço construído, diz respeito à alocação de recursos nas diversas regiões do município. Como não havia um mínimo de planejamento, o maior ou menor investimento nas diversas áreas era definido quase que exclusivamente pelo cacife político de cada bairro e região. Aqueles que contassem com maiores facilidades de circulação no governo, seja diretamente ou via vereadores, logravam absorver a maior parte dos recursos. A única possibilidade alternativa de redefinição de investimentos – que ocorreu em muitas ocasiões – era a mobilização popular por bairros, alternando pressões diretas com abertura de negociações.

Nas eleições municipais de 1992, venceu uma coligação política capitaneada pelo Partido dos Trabalhadores. Valeria a pena destacar algumas características que, ainda que com intensidade variada, marcam esta nova administração. A primeira é a busca de uma ação mais integrada entre os órgãos e agências públicas e a busca de explicitação de prioridades seja para as diversas regiões do município, seja no interior de cada atividade. Além disso, devem ser destacados o resgate da comunidade como base de tomada de decisão, em lugar do indivíduo isolado, e a priorização de programas em lugar de ações tópicas, pontuais e intermitentes. O pensar a cidade de uma maneira integrada engloba-se nesta perspectiva, ao se privilegiar estudos e ações que facilitem a integração das várias regiões da cidade (rede viária e transporte coletivo), bem como o próprio crescimento e expansão equilibrada da mesma. Em suma, trata-se de um esforço de revalorização do planejamento, embora nem sempre plenamente consciente ou levado a cabo com sucesso.

A segunda característica, muito marcante, diz respeito à busca constante de responder da melhor forma possível as demandas da população. Neste sentido, pela primeira vez o poder público local procurou criar um mecanismo de controle e supervisão das agências estaduais concessionárias de serviços públicos ou que atue no município.

Obviamente que na esfera institucional nem tudo são flores. Há constrangimentos de várias ordens e nem sempre a administração consegue atingir os objetivos propostos. O importante, entretanto, é ressaltar a centralidade que possuem as clientelas das diversas políticas públicas como forma do próprio governo avaliar a efetividade e a eficácia das mesmas.

A terceira característica é a priorização da periferia, o que pode ser percebido tanto pelas obras em execução quanto pela reestruturação e dinamização das administrações regionais.

Finalmente, a quarta característica que marca a atual administração, diferenciando-a dos governos anteriores, liga-se à grande centralidade dedicada à participação comunitária (orçamento participativo, fórum de desenvolvimento econômico, conselho de saúde, conselho de transporte etc).

O processo de orçamento participativo

O governo municipal de Betim, seguindo a trajetória de outras administrações populares recentes, implementou diversas experiências de participação popular em políticas públicas, sendo a do "orçamento participativo" a que obteve o maior sucesso, reconhecido, inclusive, pelas forças políticas de oposição.

Na condução deste processo foram adotadas duas frentes de trabalho: uma interna à Prefeitura que envolveu todas as Secretarias e outra, externa, a partir da criação do Fórum do Orçamento Participativo.

O primeiro passo consistiu na realização de reuniões em diversos locais da cidade, onde se pedia às assembléias que identificassem prioridades para o bairro e o município. Estas discussões envolveram cerca de três mil pessoas em 102

O governo municipal de Betim implementou diversas experiências de participação popular em políticas públicas, sendo a do "orçamento participativo" a que obteve o maior sucesso.

encontros. Concomitantemente, houve reuniões com entidades organizadas da sociedade civil (comércio, indústia, sindicatos, igrejas, associações de moradores etc) que resultaram na escolha de dez delegados por categoria para participar das deliberações finais do Orçamento

Participativo. Vale destacar que especialmente os empresários sentiram-se sub-representados pelas regras definidas pela Prefeitura e resolveram não participar enquanto categoria.

Num segundo momento foram realizadas 12 assembléias regionais onde se definiu três prioridades para cada um dos bairros, três para a região e três para a cidade como um todo, a serem encaminhadas ao Congresso Municipal do Orçamento Participativo. Nesta etapa participaram quase 3 mil e 500 pessoas e foram eleitos 355 delegados para o citado Congresso.

Por fim, no Congresso Municipal do Orçamento Participativo, após muita discussão e barganha entre os representantes das 12 assembléias regionais e representantes de categorias – com a participação de membros do governo municipal nos debates –, foi aprovada a "proposta popular de orçamento". Além disso, foi eleito um Conselho Municipal do Orçamento, encarregado de acompanhar a votação pela Câmara de Vereadores e a posterior implementação da "proposta popular" pelo Executivo.

Ressalte-se que, embora convidados, a maioria dos vereadores (excetuando os governistas) não se dispôs a um envolvimento maior com o referido processo, restringindo-se quando muito a participar das reuniões que ocorreram nos seus redutos eleitorais.

Encaminhada à Câmara pela Prefeitura, a Proposta Popular recebeu 345 emendas formuladas pelos vereadores. Entretanto, após uma ampla pressão popular e negociações em que participaram vereadores, lideranças vinculadas ao Conselho Municipal do Orçamento e membros do Poder Executivo, o número de emendas caiu para 25 que foram afinal aprovadas. Em relação a estas últimas, a Prefeitura tomou a posição de somente implementá-las após a conclusão dos itens da proposta original.

Balanço da experiência do orçamento participativo

Embora seja possível realizar diversas abordagens para a análise desta iniciativa, nos reteremos em duas grandes linhas. Primeiramente procuraremos pontuar – apesar do sucesso da iniciativa – duas questões delicadas que se colocam quando se deseja implementar a política de Orçamento Participativo. Em um segundo momento, discutiremos o porquê da maior mobilização e engajamento da população nesta iniciativa de orçamento em relação a uma outra proposta de política participativa existente em Betim, chamado "Fórum de Desenvolvimento Econômico", destinado a elaborar diretrizes de curto, médio e longo prazo para o município.

Numa situação de carência extrema é problemático esperar que a população abra mão de benefícios imediatos em prol de iniciativas estratégicas de efeitos positivos de médio e longo prazo.

Em relação a aspectos polêmicos deste tipo de experiência cabe lembrar em primeiro lugar que, devido às dotações previamente definidas em lei e às despesas de custeio da máquina municipal, na verdade não sobra muitos recursos para serem decididos através do Orçamento Participativo. No caso de Betim, este percentual foi de aproximadamente 18% do orçamento total, que é uma quantia nada desprezível devido a alta receita municipal (cerca de 76 milhões de dólares anuais). Entretanto, em outros casos, o percentual e a quantidade de verbas disponíveis foram relativamente baixos, especialmente no primeiro ano de implantação do Orçamento Participativo (Porto Alegre e Belo Horizonte, por exemplo). Em suma, vale lembrar que a efetividade de uma política deste tipo pode ficar comprometida se os de recursos envolvidos no programa ficarem em um patamar modesto.

Uma segunda questão controvertida diz respeito aos projetos institucionais. Devem eles participar das deliberações do Orçamento Participativo ou é mais conveniente inseri-los previamente na proposta a ser encaminhada ao Legislativo? O desafio das administrações das grandes cidades brasileiras, com grandes focos de miséria absoluta é extremamente dramático. Se por um lado é necessário desenvolver ações nitidamente indutoras de atividades estratégicas para se evitar perder o "bonde da História", por outro, também são necessários esforços para minorar as precárias condições de vida da população de baixa renda.

No caso de Betim, optou-se por discutir os projetos institucionais do governo ("Alfabetização de Jovens e Adultos", "Informatização da Prefeitura", "Centro Popular de Cultura" etc) em pé de igualdade com as propostas da comunidade. Ressalte-se que a manutenção de boa parte dos projetos institucionais se deveu fundamentalmente ao carisma e à legitimidade da Prefeitura junto às lideranças populares. A Prefeitura defendeu ardorosamente os projetos institucionais no Conselho Municipal do Orçamento; entretanto, mesmo assim, uma proposta importante como a do geoprocessamento do município não chegou a ser aprovada ou, melhor dizendo, foi trocada por um posto de saúde. Em suma, numa situação de carência extrema é problemático esperar que a população abra mão de benefícios imediatos (bens públicos de primeiro nível) em prol de iniciativas estratégicas de efeitos positivos de médio e longo prazo.

NANDO NEVES/IMAGENS DA TERRA



O desafio das administrações das grandes cidades brasileiras, com grandes focos de miséria absoluta, é extremamente dramático.

Um segundo nível de reflexões diz respeito a uma análise comparativa do desempenho de diferentes políticas participativas. Em outras palavras, pergunta-se: o maior sucesso de algumas delas – como é o caso do "Orçamento Participativo" – e o menor de outras – como a performance do "Fórum de Desenvolvimento Econômico" – se devem a variáveis conjunturais ou é possível levantar elementos estruturais que ajudariam a explicar, pelo menos em parte, estes desempenhos tão diferenciados?

Para responder esta questão é necessário desenvolver, ainda que de maneira sucinta, considerações sobre os conceitos de planejamento participativo e sobre tipos específicos de políticas públicas.

Hoje, pelo menos na teoria, políticos e intelectuais de diferentes orientações ideológicas concordam com que, em sociedades complexas como a brasileira, a participação política não pode se limitar somente aos canais institucionais de representação (direito de votar e ser votado), exigindo também outras formas de democracia direta como o exercício do direito à cidadania.

No Brasil, nas últimas duas décadas, o que se tem convencionado chamar de planejamento ou programas participativos restringe-se, na maioria dos casos, ao que denominaríamos de "participação restrita ou instrumental". Esta se caracterizaria pelo envolvimento da comunidade diretamente beneficiada em um projeto específico ou em um programa de âmbito local, através de fornecimento de mão-de-obra (voluntária ou sub-remunerada) e em definições de microprioridades e alocações de certos recursos e equipamentos de consumo coletivo. Sem retirar o mérito dessas iniciativas governamentais, mas tão somente para apontar suas limitações, bastaria lembrar que elas seriam de importância residual para a sua clientela potencial (populações de baixa renda) caso as agências públicas voltadas para a prestação de serviços básicos lograssem atingir medianamente os seus objetivos formais.

O mais importante seria a generalização no planejamento e na gestão de bens e serviços daquilo que poderíamos chamar de "participação ampliada" ou "participação neocorporativa" que, no caso brasileiro, é ainda relativamente incipiente, restringindo-se quase sempre a iniciativas das chamadas administrações populares como a de Betim, Belo Horizonte e Porto Alegre, entre outras. Esse arranjo institucional refere-se à capacidade dos grupos de interesse em influenciar, direta ou indiretamente, as macroprioridades, as diretrizes e a formulação de políticas públicas. Em suma, trata-se de substituir o corporativismo hoje existente, informal, não institucionalizado e que termina por beneficiar os grupos com maior poder econômico ou político por uma arena institucional onde todos os setores interessados em uma determinada política pública possam discutir os seus rumos em um fórum com regras claras e transparentes. As diretrizes emanadas de um grupo eclético e policlassista deste tipo tenderão seguramente a possuir um caráter mais público e, portanto, menos "corporativista", já que para garantir suas prioridades cada grupo será levado a negociar, abrindo mão do não essencial, ou seja, procurará "entregar os anéis para não perder os dedos".

Assim, como ocorreu em Betim, a criação de conselhos envolvendo

governo e sociedade civil, com real poder deliberativo sobre macro-diretrizes de políticas públicas consideradas prioritárias (saúde, habitação, transporte, educação etc), e com a função de fiscalizar supletivamente as agências governamentais gestoras destes bens e serviços, pode vir a ser um mecanismo importante de democratização da administração pública e de incorporação paulatina da sociedade civil na gestão de bens e serviços de consumo coletivo.

Apesar de estratégica para os setores populares, por que tem sido tão difícil atrair a população para algumas destas iniciativas, como a do Fórum de Desenvolvimento Econômico, bem como constituir alianças duradouras e hegemônicas capazes de viabilizar sua implementação?

Em geral, as pessoas têm explicado estes "fracassos" como fruto de falhas na direção política do governo municipal, dos movimentos e, ainda, decorrentes do baixo nível de conscientização da população. O remédio indicado para superar estes obstáculos são iniciativas visando popularizar o conteúdo das propostas e explicitar a importância das mesmas para o município e para a melhoria do nível de vida da população (cartilhas, palestras, debates nos bairros etc).

Embora consideremos importante estes esforços, acreditamos que as dificuldades de ampla mobilização popular se devem também a fatores de outra natureza. No caso citado, ou seja, no Fórum de Desenvolvimento Urbano, se agrupam interesses bastante diferenciados de intervenção na cidade que discutem e propõem instrumentos jurídicos bastante complexos, inclusive para técnicos e políticos profissionais. Mesmo supondo, hipoteticamente, que a curto prazo fosse possível para a maior parte da população compreender os objetivos e a importância deste Fórum, ainda assim este fato não levaria necessariamente a uma reversão no quadro de baixa participação.

A viabilização dos objetivos de um fórum deste tipo exige a implementação de diversas políticas regulatórias. Estas políticas, embora definidas globalmente para um setor, se caracterizam por atingir as pessoas enquanto indivíduos ou pequenos grupos e não como membros de uma classe ou de um grande grupo social (como ocorre com as políticas redistributivas). Em outras palavras, as políticas regulatórias, ao cortarem transversalmente a sociedade, afetando de maneira diferenciada pessoas pertencentes a um mesmo segmento social, dificultam a formação de alianças duradouras e bem definidas.

As políticas regulatórias, ao cortarem transversalmente a sociedade, afetando de maneira diferenciada pessoas pertencentes a um mesmo segmento social, dificultam a formação de alianças duradouras e bem definidas.

Outra característica da maioria das políticas regulatórias diz respeito ao seu caráter de bem público de segundo nível, ou seja, a sua existência não significa o usufruto de um benefício imediato mas apenas a possibilidade de vantagem futura. Isto dificulta, mesmo entre o grupo dos potencialmente beneficiados, uma maior mobilização em defesa deste tipo de política.

A primeira lição que se pode tirar é que, num contexto deste tipo, se não houver iniciativa, liderança e vontade política do governo, dificilmente vai se engendrar o embrião de qualquer política. Em suma, não dá para o governo manter uma posição "basista", esperando uma decisão final deste coletivo. Por outro lado, caso o governo resolva ter uma participação mais ativa e resolva propor políticas – a partir das discussões entabuladas entre os diversos atores – que potencialmente beneficiem a maioria da população, nem assim há garantia de apoio seguro e hegemônico.

Isto porque mesmo quando distribui para a maioria da população-alvo benefícios difusos, muitas das políticas regulatórias explicitam perdas e limitações para indivíduos ou pequenos grupos. Isto incentiva a reação pontual daqueles que se sentem prejudicados. Quando estes pequenos grupos possuem grande "poder de fogo" (recursos econômicos e de articulação política) podem, inclusive, ameaçar a viabilidade da política em questão. Em muitos casos, uma burocracia pública especializada ou um pequeno grupo da sociedade civil se vêem na contingência de defender sozinhos, contra um forte *lobby*, uma política que a longo prazo beneficiaria a maior parte da população de uma cidade.

Por que, ao contrário da proposta do Fórum de Desenvolvimento Econômico, o processo de "Orçamento Participativo" ensejou uma viva e entusiástica participação? Acreditamos que a "pedra de toque" desta iniciativa foi partir de demandas setoriais de bens públicos negociáveis de primeiro nível (equipamentos comunitários, infra-estrutura, rede de água e esgoto, energia elétrica etc.) e alcançar – através de um engenhoso formato institucional de barganha sucessiva entre grupos e governo – a discussão mais globalizante da cidade. Em outras palavras, parte-se de uma participação "restrita", motivada por interesses concretos e imediatos do bairro onde se vive e chega-se a um tipo de participação "ampliada" onde se discute a cidade, a prefeitura e o próprio Poder Legislativo.❑

PLANO DIRETOR EM BELÉM: A LUTA PELO ESPAÇO URBANO E POR PARTICIPAÇÃO POPULAR

Ubiratan Diniz

Belém, capital do Pará, fundada pelos portugueses em 1616, com base na lógica geopolítica e na estratégia de defesa da região dos invasores, outrora assumiu papel de extrema importância para a região amazônica por sua relação econômica com o Centro-Sul do país e com a Europa. Foi considerada, por várias décadas, a metrópole da Amazônia, porém permanecia isolada do resto do país.

Este isolamento apenas foi rompido com a abertura da rodovia Belém-Brasília, representando a integração da Amazônia ao resto do país. Este processo se intensificou com a construção da Transamazônica e da implantação dos denominados Pólos de Desenvolvimento e dos Projetos de Colonização.

"Não posso falar da Amazônia sem pensar no Brasil integrado. Tenho bem presente o espetáculo de 30 milhões de nordestinos que vivem em torno de núcleos esparsos de produção agrícola e industrial produzindo e consumindo menos de 15% da renda interna."[1]

Na realidade, a decantada integração significa mais do que isto. O fato é que estava sendo implantado na região um modelo de desenvolvimento concentrador e excludente:

"A Amazônia (ainda) não é o Brasil. Não o foi durante dois séculos de dominação portuguesa. Continuou não sendo durante o Império. A exploração da borracha, durante 50 anos de exclusivismo produtivo na região, resultou em excedentes aplicados mais fora do que dentro dela. Quando chegou a integrar essa vasta fronteira ao território, o Brasil chegou à Amazônia com verdades prontas e acabadas, com "vocações"adredemente estabelecidas, à colônia moldada pela viseira do colonizador."[2]

Belém passou a ser o grande centro de decisões políticas da região, mas também de problemas urbanos que refletem o acúmulo de carências de saneamento, habitação, infra-estrutura e serviços de consumo coletivo. Este quadro se completa com a característica topográfica da cidade: 40% da área habitada, onde mora mais da metade da população, é considerada de "baixadas" (áreas alagadas permanentemente ou alagáveis no tempo da chuva e da maré alta).

Belém passou a ser o grande centro de decisões políticas da região, mas também de problemas urbanos que refletem o acúmulo de carências de saneamento, habitação, infra-estrutura e serviços de consumo coletivo.

É neste cenário que ressurgem os movimentos populares em Belém. A década de 70 foi marcada por grandes mobilizações e, acima de tudo, pela unificação do movimento. Esta conjuntura deu origem à criação da Comissão de Bairros de Belém (CBB). A década de 80 foi marcada por um relativo arrefecimento e sensível fracionamento do movimento, provocados pela nova conjuntura política iniciada com o governo de "oposição" de 1982. Neste período, foi criada a Federação de Centros Comunitários e Associações de Moradores (1985).

A busca de uma nova ordem: Plano Diretor

1986. Inicia-se o debate constituinte com a promulgação da Constituição Federal e relativos, porém significativos, ganhos concernentes à política urbana: a obrigatoriedade do Plano Diretor para as cidades com mais de 20 mil habitantes e a participação popular na gestão da cidade.

A Constituição do Estado do Pará foi elaborada, diferentemente da Lei Orgânica, com efêmera participação da sociedade civil. Passada esta fase, chegara o momento de elaboração do Plano Diretor, mas o prefeito de Belém não tomava nenhuma iniciativa para tal. A Câmara dos Vereadores chamou, então, para si a responsabilidade de deflagrar o processo: por iniciativa de um vereador de esquerda, e com a

---

UBIRATAN DINIZ - Técnico em Educação Não-Formal da FASE no Programa Popular Urbano (PPU/Amazônia).

1- Presidente Médici – Discurso na Reunião Extraordinária da Sudam; outubro/70 – In: **Amazônia em Foco**, nº 5, p.14.

2- Lúcio Flávio Pinto – Jornal Pessoal, nº 64.

aquiescência da Câmara, realizou-se um seminário sobre o Plano Diretor com a participação de cerca de 500 pessoas.

A prefeitura assumiu, então, a rédea do processo. Constituiu um grupo de técnicos, coordenados pela COGEP (Coordenadoria Geral de Planejamento), para elaboração do Plano. Entidades da sociedade civil exigiram a participação popular no processo. Discutiu-se uma metodologia e dividiu-se a cidade em setores, cada um congregando diversos bairros e entidades populares aí existentes. Este processo possibilitou ao conjunto das entidades envolvidas pensar a cidade na sua globalidade.

É fundamental registrar aqui a constituição, em 8 de fevereiro de 1992, de um novo ator social – o Fórum Metropolitano de Reforma Urbana (FMRU) – que teve importante papel no processo de elaboração do Plano Diretor por sua capacidade de articulação e de pressão junto à Câmara Municipal e por sua habilidade na articulação de propostas populares.

Principais conquistas

Do ponto de vista da função social e do direito à cidade, do controle de uso e ocupação do solo, o Plano Diretor estabeleceu onze instrumentos urbanísticos, tendo como alguns de seus objetivos coibir a especulação imobiliária e reduzir as possibilidades de expulsão das famílias das áreas urbanizadas para os arrabaldes da cidade. Citamos seis dos onze instrumentos estabelecidos:

1) Solo criado. É a área de construção que ultrapassa aquela permitida pelo coeficiente de aproveitamento básico, tendo o Poder Executivo o direito de cobrar, a título de outorga onerosa, a área correspondente ao solo criado. Foi um dos principais embates com representantes do setor imobiliário e da construção civil.

Durante o processo de votação do Plano Diretor, foram formadas reuniões tripartites (representação

É fundamental registrar a constituição de um novo ator social – o Fórum Metropolitano de Reforma Urbana (FMRU) – que teve importante papel no processo de elaboração do Plano Diretor.

do Fórum Metropolitano de Reforma Urbana, lideranças partidárias e representação do setor imobiliário e da construção civil) para negociações que envolveram também a questão do IPTU-PT. O Plano Diretor estabelecia 1,0 como coeficiente de aproveitamento básico. Os representantes do empresariado defendiam a retirada deste ponto do Plano Diretor com o argumento de que o coeficiente deveria passar a ser regulamentado por lei específica complementar. Na realidade, esta era uma tática para evitar a implantação deste instrumento de controle. Depois de idas e vindas, acabou se estabelecendo um acordo para que o ponto constasse do Plano Diretor, e o índice de aproveitamento básico foi aumentado para 1,4.

2) Imposto predial e territorial urbano – Progressivo no Tempo (IPTU-PT). Estabelecido na Constituição Federal, cabe ao município estabelecer a alíquota progressiva. Após calorosas – e polêmicas – discussões com o setor empresarial, estabeleceu-se que, a contar da data da notificação, o proprietário teria um ano para tomar as medidas cabíveis estabelecidas na lei. Esgotando-se este prazo, o Poder Público Municipal aplicaria a alíquota progressiva: no primeiro ano, 25% sobre o IPTU estabelecido para o imóvel; no segundo, 50%; no terceiro, 75%; e no quarto, 100%.

3) Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Áreas destinadas primordialmente à produção e manutenção de habitação de interesse social (como é o caso das áreas de "baixadas").

4) Fundo de Desenvolvimento Urbano. O Fundo é constituído de cinco fontes de receitas. "Os recursos do Fundo serão aplicados exclusivamente em obras de infra-estrutura de circulação ou transporte, de esgotos sanitários, de drenagem das zonas especiais de interesse social, na implantação e conservação de equipamentos sociais e áreas verdes no solo urbano, e na execução de programas habitacionais nas ZEIS" (PD, art.196, § 2°).

5) Conduma (Conselho de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente). A luta foi por sua composição e regulamentação. O Plano Diretor estabeleceu sua composição de 14 membros, sendo 7 do poder público e 7 da sociedade civil. Este conselho é de fundamental importância pois tem poder deliberativo no acompanhamento de instrumentos legais e urbanísticos.

6) Conselhos Regionais. Fundamentados na descentralização da Administração, os conselhos regionais são órgãos de deliberação coletiva vinculados às Administrações Regionais. Compõem-se com representantes da câmara do poder público e da sociedade civil. As discussões neste ponto se deram em torno da eleição do administrador. Após discussões, ficou decidido que este deveria ser escolhido e nomeado pelo prefeito.

O balanço que se tem com relação ao Plano Diretor de Belém é de que a sociedade civil conseguiu significativas vitórias em decorrência da articulação feita com os técnicos responsáveis pela sua elaboração que demonstraram compromisso e vontade de construir uma nova Belém. O desafio agora é materializar estas conquistas, o que depende fundamentalmente da capacidade de organização e mobilização da sociedade civil e particularmente dos movimentos populares.❑

EXCLUSÃO SOCIAL E REFORMA URBANA

Erminia Maricato

BERG SILVA/IMAGENS DA TERRA



À dificuldade de acesso aos serviços e infra-estrutura urbanos somam-se menores oportunidades de emprego, menores oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência etc. A lista é interminável!

Se na década de 40 as cidades eram vistas como a possibilidade de avanço e de modernidade em relação ao campo (que representava o Brasil arcaico), na década de 90 sua imagem passa a ser associada à concentração de miséria, de violência, de crianças desamparadas, de poluição, entre inúmeros outros males.

A partir dos anos 40, o processo definitivo de industrialização/urbanização parecia representar um caminho para a independência brasileira em relação a séculos de dominação dos proprietários rurais sobre a economia e a política no Brasil.

A evolução dos acontecimentos mostrou que o processo de urbanização se deu com um crescimento econômico significativo mas também com o crescimento da desigualdade. (Ribeiro, 1994) A exclusão social tem sua expressão mais concreta na segregação espacial ou ambiental, configurando pontos de concentração de pobreza à semelhança de guetos (favelas) ou imensas regiões nas quais a pobreza é homogeneamente disseminada (periferias metropolitanas).

Segregação ambiental e exclusão social

A exclusão social compõe um universo do qual a segregação ambiental é apenas uma das expressões. À dificuldade de acesso aos serviços e infra-estrutura urbanos (transporte precário; saneamento deficiente; drenagem inexistente; dificuldade de abastecimento; difícil acesso aos serviços de saúde, educação e creches; maior exposição à ocorrência de enchentes e desmoronamentos etc) somam-se menores oportunidades de emprego (particularmente no setor formal), menores oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência (marginal ou policial), discriminação racial, discriminação contra mulheres e crianças, difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer. A lista é interminável!

Não há como definir um limite preciso entre o "incluído" e o "excluído". Não se trata de um conceito mensurável, mas de uma situação complexa que envolve a informalidade, a irregularidade, a ilegalidade, a pobreza, a baixa escolaridade, o oficioso, a raça, o sexo, a origem e, principalmente, a falta de voz. A ilegalidade é, sem dúvida, um critério que permite a aplicação de conceitos como exclusão, segregação ou até mesmo de apartheid social ou ambiental.

A elite brasileira incorre historicamente à utilização de expedientes ilegais quando lhe convém. Vários autores chamam atenção para o impressionante tráfico ilegal de escravos, levado a efeito no Brasil, após 1830, com a complacência das autoridades brasileiras que, inclusive, se beneficiaram com ele. Alfredo Bosi e Roberto Schwarz, entre outros autores, mostram como a elite do Império do Brasil combinava contraditoriamente produção escravista, eleições in-

ERMINIA MARICATO – Arquiteta e professora da FAU/USP.

diretas e censitárias, com o ideário liberal. (Bosi, 1992; Schwarz, 1991) A ilegalidade em relação à propriedade da terra, entretanto, tem sido sem dúvida o maior agente da segregação ambiental – e daí à exclusão social – no campo ou na cidade.

Terra e exclusão social

Miguel Baldez lembra que, até 1850, a ocupação de terra no Brasil era a forma legítima de conseguir sua posse. A emergência do trabalhador livre foi acompanhada da emergência de uma legislação sobre a terra para garantir a continuidade do monopólio sobre a produção. (Baldez, 1986) A riqueza, antes incorporada no escravo, passou a ser incorporada pela terra, antes desvalorizada. (Martins, 1979)

A relação legislação/mercado fundiário/expulsão talvez se mostre mais evidente nas regiões metropolitanas. É nas áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e nas áreas públicas situadas em regiões desvalorizadas que os excluídos vão se instalar: beira de córregos, encostas dos morros, terrenos sujeitos a enchentes ou outros tipos de riscos, regiões poluídas ou até em áreas de proteção ambiental (onde a vigência de legislação de proteção e ausência de fiscalização definem a desvalorização). Apenas para dar alguns exemplos, 49,3% das favelas de São Paulo têm algum setor localizado em beira de córrego; 32,2% estão sujeitas a enchentes; 29,3% localizam-se em terrenos com declividade acentuada; 24,2% estão em terrenos que apresentam erosão acentuada e 0,9% estão em terrenos de depósito de lixo ou aterro sanitário. Estes dados são de 1987, quando as favelas eram 1.600 e abrigavam aproximadamente 8% da população. (Sehab, 1992)

Falcão Neto e Almeida Souza evidenciam que a legislação incidia sobre os sobrados mas não sobre os mocambos no Brasil colonial. Aliás, a legislação chegava, como até hoje

A elite brasileira incorre historicamente à utilização de expedientes ilegais quando lhe convém.

acontece, aos mocambos – solicitando seu despejo –apenas quando sua localização ganhava importância para o mercado imobiliário formal. (Falcão Neto & Souza, 1985)

Em inúmeras ocasiões (entre 1989 e 1992), a Companhia Estadual de Saneamento Básico de São Paulo (Sabesp) recusou-se a estender a rede de águas a loteamentos irregulares da cidade de São Paulo sob o argumento de que estavam ilegais. Existe, sem dúvida, um cuidado a ser tomado já que a extensão da rede

A ilegalidade em relação à propriedade da terra, entretanto, tem sido sem dúvida o maior agente da segregação ambiental – e daí à exclusão social – no campo ou na cidade.

de águas em determinadas circunstâncias pode acarretar danos ao meio ambiente e até consolidar situações de risco. Mas este argumento foi usado em diversas e diferentes ocasiões em obras de urbanização de favelas (para as quais a Prefeitura elaborou normas e padrões alternativos em conjunto com técnicos da Sabesp) ou em mutirões habitacionais com desenho não convencional (como o projeto que recebeu o primeiro prêmio em concurso nacional de arquitetura).[1]

Legislação e exclusão social

A ilegalidade em relação à posse da terra parece fornecer freqüentemente uma base para que a exclusão se realize em sua globalidade. Em um estudo sobre a dimensão jurídico-social de uma favela – que o autor chama de Passárgada –, Boaventura de Souza Santos mostra que o medo do despejo ou de chamar atenção para suas condições de ilegalidade na ocupação da terra é motivo (ou um dos motivos) para que os moradores nunca procurem a Justiça. A mesma explicação os moradores deram para o hábito da polícia de invadir suas casas "quando bem entende" (p. 45). A legislação oficial não é seguida na favela e a polícia e os tribunais são vistos como ameaça. (Santos, 1993)

A expressão "nós éramos e somos ilegais" (de um antigo morador da favela), que no seu contexto semântico liga o *status* de ilegalidade com a própria condição humana dos habitantes de Passárgada, pode ser interpretada como indicação de que, nas atitudes destes para com o sistema jurídico nacional, a legalidade da posse da terra repercute sobre todas as outras relações sociais, mesmo sobre aquelas que nada têm a ver com a terra ou com a habitação. (p. 45)

Santos utiliza a expressão "ilegalidade existencial" para interpretar a situação observada entre os moradores entrevistados. Não é de se estranhar que, em tais situações,

1 - Durante o regime militar, o Plano Nacional de Saneamento Básico (Planasa) abandonou esses critérios legais para o fornecimento de água, estendendo-o a favelas e loteamentos ilegais. Esta atitude teve repercussão direta na queda do índice de mortalidade infantil, objetivo do plano. O aspecto crítico da política de saneamento no período fica por conta do desperdício de recursos presente no alto custo das obras, nas características de insustentabilidade das mesmas e na corrupção.

pode ocorrer o desenvolvimento de normas, mecanismos e procedimentos extralegais que são impostos à comunidade pela violência ou são aceitos espontaneamente.

A indisponibilidade estrutural dos mecanismos oficiais de ordenação e controle social e a ausência de mecanismos não oficiais comunitários criaram uma situação que passaremos a designar de "privatização possessiva do direito". (...) A privatização possessiva do direito constitui-se por uma dialética entre a tolerância extrema e a violência próxima. (p. 47)

EVERALDO ROCHA/IMAGENS DA TERRA



Embora a ocupação ilegal de terra no Brasil urbano seja absolutamente genérica e crescentemente tolerada, seu reconhecimento legal é raro, acentuando o descolamento entre o fato e a norma.

Entre o legal e o ilegal: arbítrio ou ambigüidade

Ao contrário do que essas idéias podem levar a crer, não se pretende alimentar hipóteses sobre um "estado paralelo" ou um universo dualista ou fragmentado. A realidade é bem mais complexa. Uma ambigüidade entre o legal e o ilegal perpassa todo o conjunto da sociedade do qual não escapam – ao contrário, ganham posição de destaque – nem as instituições públicas. Não é apenas na atuação da polícia que se constata o arbítrio. Não são poucas as cidades brasileiras nas quais a ilegalidade no uso e ocupação do solo predomina sobre o uso legal.

O uso ilegal do solo e a ilegalidade das edificações em meio urbano atingem mais de 50% das grandes cidades brasileiras (se considerarmos a legislação de uso e ocupação do solo, zoneamento, parcelamento e edificação). O profundo descolamento entre a norma e o fato suscita estranheza a qualquer analista. (Maricato, 1994)

As instituições se organizam para fazer cumprir a lei e punir os que a contrariam. Mas o que acontece quando a contravenção predomina? As contradições e as tensões presentes entre norma e infração nessa situação se refletem nas práticas que combinam impunidade ou punição aleatória.

É nas áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e nas áreas públicas situadas em regiões desvalorizadas que os excluídos vão se instalar.

É notável a tolerância que o Estado brasileiro – particularmente o Judiciário – tem manifestado em relação às ocupações ilegais de terra urbana. Este processo tem dimensões gigantescas se levarmos em conta a grande massa de migrantes que rumou para as cidades, nos últimos 50 anos, e que se instalou ilegalmente, já que não teve acesso ao mercado imobiliário privado e nem foram atendidos pelas políticas públicas de habitação.

Investigando nove casos de conflitos envolvendo ocupação e propriedade de terra, Joaquim de Arruda Falcão nota que "A ideologia jurídico-liberal (os preceitos legais do Código Civil), que reduz os conflitos sociais a conflitos individuais, não prevaleceu. (...) As partes e mesmo o Judiciário ignoraram se seus atos eram legais ou não. Simplesmente abandonaram o Código." (p. 114)

Em vários dos casos, a ordem legal é ignorada de forma deliberada e consensual. A resolução do conflito recorreu a outra ordem jurídica: "a ordem jurídica informal". (Falcão, 1993)[2]

Analisando um caso de reintegração de posse de um terreno do IAPAS ocupado por uma favela, o advogado Eduardo Guimarães de Carvalho destaca:

"Muito embora as ações de reintegração se encaminhassem, em tese, para uma remoção de verdade, os processos pararam. Nenhuma das ações andou desde a réplica do Instituto. O Instituto não impulsiona a ação, nem os réus peticionam. Um escrevente me assegurou que o juiz não desejava ver o processo andar."

O autor nota que o direito institui normas genéricas que implicam em controle social para toda a sociedade e não apenas para parte dela. É justamente aí que se abre o espaço

2 - Falcão desenvolve a noção de pluralismo jurídico, em oposição ao direito estatal, como única forma jurídica da sociedade. Apenas numa situação de pluralismo jurídico o deslocamento entre justiça social e justiça legal pode ser evitado.

para a contradição. A "justiça" se realizaria, neste caso, pela forma como a lei é esquecida e não colocada em prática. À decisão fundada na necessidade não corresponde nenhuma lei, enquanto que a decisão baseada na lei não se mostra viável.

Não é apenas na atuação da polícia que se constata o arbítrio. Não são poucas as cidades brasileiras nas quais a ilegalidade no uso e ocupação do solo predomina sobre o uso legal.

Nem sempre, entretanto, a tolerância prevalece, o que evidencia que a lei pode ser ou não aplicada. A ambigüidade e o arbítrio se estabelecessem como convém a uma sociedade patrimonialista e clientelista ou como convém ao mercado imobiliário formal.

Embora a ocupação ilegal de terra no Brasil urbano seja absolutamente genérica e crescentemente tolerada, seu reconhecimento legal é raro, acentuando o descolamento entre o fato e a norma. É evidente que estamos diante de um conflito generalizado que exigirá alguma resolução institucional. Mas o que fica claro é a tendência para estender essa contradição até o limite, já que de sua manutenção depende o mercado imobiliário formal. Como já notou Miguel Baldez, o direito garante a terra como mercadoria capitalista. (Baldez, 1986) A fixação de normas que reconheça a cidade real (reforma urbana com generalização da cidadania) acarretaria também mudanças profundas no mercado imobiliário privado e nas polítcas públicas urbanas.

Direito à ocupação, sim. Direito à cidade, não.

Mas não é apenas no Judiciário ou na exclusão social que a ilegalidade na ocupação do solo tem um grande impacto. A maior tolerância e condescendência vem sem dúvida do Executivo. De um lado, porque essa situação se revela uma inesgotável fonte para o clientelismo político; de outro, porque a lógica da gestão pública urbana, concentradora, não admite a incorporação da imensa massa moradora da cidade ilegal demandatária de serviços sociais. Seu desconhecimento se impõe às políticas concentradoras e elitistas, com exceção de ações pontuais durante períodos pré-eleitorais.

O poder de polícia sobre o uso das terras públicas urbanas é exercido de forma discriminatória nos diversos bairros da cidade. Áreas de proteção ambiental, desvalorizadas para o mercado imobiliário, não raramente são priorizadas para ocupação pela população pobre, seja nos loteamentos irregulares, abertos sob os olhares da condescendente fiscalização, ou nas favelas. É exatamente o que acontece nas bacias das represas Billings e Guarapiranga, em São Paulo, situadas em áreas protegidas por lei (Lei Estadual de Proteção dos Mananciais), e que apresentavam, no final dos anos 80, o maior índice de crescimento urbano em todo o município, fruto de ocupação ilegal.

Um exame superficial dos orçamentos municipais das capitais brasileiras é suficiente para revelar que a circulação do automóvel reina absoluto como item prioritário há várias décadas.

Os poderes executivos não cumprem, portanto, sua competência legal de exercer o poder de polícia sobre o uso e a ocupação do solo. Quando o fazem, a fiscalização se dá de forma discriminatória. Quando o governo municipal de São Paulo resolveu priorizar a fiscalização da ocupação da bacia da represa de Guarapiranga (manancial que serve de água 1/3 da população da cidade), encontrou a resistência dos fiscais (agentes vistores) municipais que preferiam vistoriar as áreas cuja ocupação não é impedida por lei e que constitui local de moradia de comerciantes, ou seja, de uma população de maior poder aquisitivo. O exercício do poder de polícia é arbitrário e discrimina diferentes áreas da cidade. Exatamente a área na qual incide legislação protetora estadual e municipal é a que historicamente mereceu menos atenção da fiscalização. (Acrescente-se ainda que esse poder de polícia está dividido entre diversos órgãos estaduais e municipais, o que, ao invés de garantir maior controle, acarreta o quase abandono da região.)

A tolerância em relação à ocupação ilegal, pobre e predatória de áreas de proteção ambiental ou demais áreas públicas está longe de significar uma política de respeito aos direitos humanos, já que a população aí se instala sem qualquer serviço ou obras de infra-estrutura urbanos, resultando em baixíssima qualidade de vida. Em muitos casos, os problemas de drenagem, risco de vida por desmoronamentos, instalação de redes de água e esgotos tornam-se inviáveis ou extre-

A tolerância em relação à ocupação ilegal, pobre e predatória de áreas de proteção ambiental ou demais áreas públicas está longe de significar uma política de respeito aos direitos humanos.

mamente caros. Essa tolerância, porém, está coerente com a lógica do mercado fundiário especulativo (que guarda áreas valorizadas vazias e protegidas por lei), com a gestão concentradora e com a prática elitista.

O motivo que gerou, por exemplo, um dos mais notáveis casos de uso arbitrário de instituições públicas (envolvendo a legislação urbana de parcelamento do solo – Lei nº 6.766/79) não foi econômico e sim político. Diz respeito aos mutirões habitacionais em São Paulo, iniciados durante a gestão petista de Luiza Erundina. Na época, buscou-se comprometer a ex-prefeita e as lideranças de movimentos de moradia: integrantes do Ministério Público e da Polícia Civil se mobilizaram para demonstrar a ilegalidade de uma prática julgada legal por alguns dos maiores juristas brasileiros e que, do ponto de vista formal, tem sido a mesma durante várias gerações municipais e é verificada também pelo próprio governo estadual. Os inquéritos policiais e as ações do Ministério Público se referiam apenas à gestão petista. Este "excesso de zelo" das autoridades públicas foi tomado em uma cidade onde a grilagem e o loteamento clandestino são praticados à luz do dia, levando ao desespero centenas de famílias de vítimas de criminosos que permanecem impunes. (Pelo menos dois deles são autoridades públicas: um é vereador e o outro é deputado estadual. Este último, loteador clandestino, participou do inquérito policial contra os mutirões confirmando a lógica da inversão de valores.)

Uma estratégia para a reforma urbana

A mudança da legislação urbana brasileira é de fato indispensável para que a justiça legal realize a justiça social. O Fórum Nacional de Reforma Urbana – coletivo de diversas ONGs, entidades profissionais e movimentos populares –, criado formalmente em 1987, tem priorizado sua ação junto ao Congresso Nacional para viabilizar a aprovação de diversos projetos de lei, em especial o Estatuto da Cidade ou Projeto de Lei do Desenvolvimento Urbano. No final dos anos 80 e início dos anos 90, o Fórum se concentrou fortemente nos debates acerca das leis orgânicas municipais, constituintes estaduais e planos diretores municipais. Não resta dúvida de que foram obtidos avanços formais importantes em todos os níveis, a começar com o texto da Constituição de 1988. Entretanto, pelo exposto acima – descolamento entre a legislação urbana e a cidade real, contradições, desconhecimento, ambigüidade e clientelismo nas práticas dos poderes executivos, do Legislativo e do Judiciário –, conclui-se que a simples mudança da lei não é suficiente.

A ambigüidade e o arbítrio se estabelecem como convém a uma sociedade patrimonialista e clientelista ou como convém ao mercado imobiliário formal.

O atual arcabouço legal permitiria, já sem maiores mudanças, avanços na situação jurídica da maior parte da população urbana em direção à cidadania e à justiça social. Trata-se, portanto, de centrar a ação sobre a prática do aparelho de estado em situações concretas. Trata-se de transformar a prática vigente que confunde o público com o privado. Trata-se, na verdade, de construir a cidadania e garantir os direitos civis conquistados na Europa a 200 anos atrás.

Este caminho já vem sendo trilhado no Brasil com bons resultados a partir do movimento de direitos humanos ou de anistia aos presos políticos do regime militar de 64. Apesar das resistências e impunidades, as denúncias de corrupção (que resultaram na façanha inédita do *impeachment* do presidente Collor em 93) estão tornando mais transparente a incrível rapinagem nas verbas públicas. Procedimentos que marcaram a história do país (privilégios, prevaricação, impunidade etc) começam a ser questionados. A elite brasileira mostra, no início dos anos 90, uma evidente perda de legitimidade, abrindo caminho para avanços democráticos. Com o fim do regime militar e a partir da liberação das eleições diretas para as capitais, novas gestões municipais, comprometidas com interesses populares e com a democracia, vêm sendo eleitas.

A questão urbano/ambiental, apesar de suas dimensões e conflitos (o Brasil tem mais de dez cidades com mais de um milhão de habitantes; nem aquela que é considerada "modelo" – Curitiba – deixa de apresentar sérios problemas de saneamento e habitação), não logrou merecer a devida atenção por parte de toda a sociedade, a começar pelo próprio Congresso Nacional.

A luta pela reforma urbana já tem uma plataforma satisfatoriamente completa – o Tratado da Questão Urbana – elaborada durante a ECO 92, no Rio de Janeiro, numa reunião que se denominou Fórum Internacional da Reforma Urbana. As conquistas legais formais e a definição do Tratado da Questão Urbana não tiveram ainda um impacto sobre a melhoria das condições ambientais de vida dos excluídos (talvez devido ao pouco tempo para a sedimentação dessas conquistas, pelo distanciamento da atuação do Fórum de Reforma Urbana em relação às lutas concretas dos excluídos e seu caráter prematuramente institucional e também,

em boa parte, devido às razões aqui expostas anteriormente).

Uma ação estratégica de luta pela reforma urbana está, sem dúvida, no plano ideológico: elevar o nível de consciência sobre a cidade real (junto à opinião pública, Estado, políticos, classe média etc), desmontar a construção idealizada da cidade hegemônica (ilhas de Primeiro Mundo"), romper com a setorialização em sua administração e com a alienação de legisladores e juristas, criar o direito à cidade (junto aos excluídos). A conquista da reforma urbana passa pela reforma da consciência sobre o urbano e particularmente sobre a cidade oculta. O treinamento de profissionais e lideranças para esta tarefa é absolutamente estratégico. De um lado, é necessário capacitar funcionários públicos ou privados para uma concepção muito diferente de intervenção projetual/ambiental, jurídica, social, cultural e política daquela que hoje é feita especialmente no âmbito municipal (burocrática, cartorial, elitista, autoritária). Mas é preciso também capacitar lideranças populares, políticos e administradores para a superação da visão setorial e pontual reivindicatória ou clientelista.

Num quadro onde quase tudo é relativo e depende das circunstâncias, criar a consciência da reforma urbana é a única forma objetiva de torná-la irreversível, o que nenhuma lei ou mudança institucional pode garantir definitivamente.

Bibliografia

BALDEZ, M. "**Solo Urbano, reforma urbana, propostas para a Constituinte**". Rio de Janeiro: FASE, 1986.

BOSI, A. "**Dialética da colonização**". São Paulo: Companhia da Letras, 1992.

FALCÃO NETO, J. de A. "**Justiça social e justiça legal: conflitos de propriedade no Recife**". In: SOUZA JR, J. G. de. "Introdução crítica ao direito". Brasília: Universidade de Brasília, 1993.

FALCÃO NETO, J. de A. & SOUZA, M. A. de A. "Mocambos do Recife: O Direito de Morar". In: **Ciência Hoje**, São Paulo, v. 18, n. 18, 1985.

MARICATO, E. "**O urbanismo na periferia do capitalismo: desenvolvimento da desigualdade e contravenção sistemática**". São Paulo, FAUUSP, 1994.

MARTINS, J. de S. "**O cativeiro da terra**". São Paulo: Ciências Humanas, 1979.

RIBEIRO, L. C. de Q. "Reforma Urbana na Cidade da Crise: Balanço Teórico e Desafios". In: RIBEIRO, L. C. DE Q. & SANTOS JR., O. A. dos. (orgs.) "**Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana**". Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

SANTOS, B. S. de. "Notas sobre a história jurídico e social de Passárgada". In: SOUZA JR., J. G. de (org.). "**Introdução à Crítica do Direito**". Brasília: Universidade de Brasília, 1993.

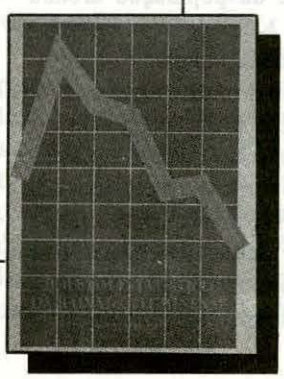
SCHWARZ, R. "**Um mestre na periferia do capitalismo. Machado de Assis**". São Paulo: Duas Cidades, 1991.

SEHAB. "**Urbanização de Favelas em São Paulo**". São Paulo: PMSP/SEHAB, 1992.

Boletim Estatístico da Baixada Fluminense – 1994 IPPUR/UFRJ – FASE

Esta publicação reúne os dados sócio-econômicos mais importantes sobre os municípios que compõem a região da Baixada Fluminense, coletados nos Censos de 1980 e 1991 (IBGE), PNDs (Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar) de 1981 e 1990 (IBGE), Censos Econômicos de 1975 e 1985 (IBGE), Anuário Estatístico do Rio de Janeiro 1990/1991 (CIDE), Mapa da Fome (IPEA) e junto às prefeituras (através de pesquisa de campo realizada pela equipe do Projeto Conta a Miséria, Pela Cidadania, da UFRJ).
Traz uma contribuição para os movimentos populares ao fornecer informações que possibilitam a capacitação das suas lideranças e a qualificação das suas demandas e propostas dirigidas ao Poder Público Municipal e Estadual para a consolidação da cidadania na Baixada Fluminense.

Este conjunto de dados sistematizados pretende também alertar para a necessidade de novas pesquisas que ajudem a identificar soluções para os graves problemas enfrentados pela população da região marcada pela violência e pelo abandono.



"BRASIL FUTURO DO PRESENTE", DE AUGUSTO DE FRANCO

Este livro inaugura um importante ciclo de debates por todo o país acerca dos projetos estratégicos para o desenvolvimento brasileiro.



A sua marca mais característica está na busca da sua adequação ao sentido e às exigências da "contemporaneidade". Procura situar um processo de transformações para o longo prazo que consiga enfrentar as questões da crise da modernidade, sem perder de vista os desafios postos pela globalização num contexto de colapso. Projeto nacional necessário? Certamente. Porém, urdido a partir de padrões ético-políticos nascidos com grande ênfase nas tarefas de mudança cultural.

É por ter a emancipação humana como centro de referência, que "Brasil Futuro do Presente" apresenta-se coma a força de um argumento para este fim de século.

ONDE ADQUIRIR AS DUAS PUBLICAÇÕES:
FASE – Rua das Palmeiras, 90 – Botafogo
CEP 22270-070 – Rio de Janeiro – RJ
Tel.: (021) 286-1598

CENTRAL DOS MOVIMENTOS POPULARES: UMA CARAVANA RUMO À CIDADANIA

Aparecida Gonçalves

PROPOSTA – O Congresso e a plenária da Central dos Movimentos Populares definiram como eixo de lutas a reforma urbana e a cidadania. Qual a importância e o significado da luta pela reforma urbana para os movimentos populares?

APARECIDA GONÇALVES – A reforma urbana para os movimentos populares, em nossa avaliação, significa um salto de qualidade. Atualmente, nossas experiências nos setores de saúde, moradia, transporte, água, luz e outros são isoladas. A reforma urbana faz com que os movimentos saiam da luta imediata e específica para uma luta global, ou seja, passem a pensar na cidade como um todo.

PROPOSTA – Afinal, o que é reforma urbana para a Central de Movimentos Populares?

APARECIDA GONÇALVES – Reforma urbana para a CMP é o eixo de lutas capaz de articular e aglutinar os diversos movimentos que hoje lutam pelo acesso à cidade, à saúde, à moradia, ao transporte, ao saneamento básico, ao meio ambiente, à educação etc.

A reforma urbana para a CMP não se restringe à democratização do uso e ocupação do solo urbano para coibir a especulação imobiliária. Reforma urbana significa gestão democrática das cidades. Isto implica na participação dos movimentos no planejamento de vários aspectos da vida das cidades: na definição da localização dos equipamentos públicos, na definição das tarifas públicas, no controle e na fiscalização da qualidade dos serviços. Significa também planejar um espaço de vivência entre diversas etnias, religiões, culturas e gêneros. Assim, para a Central, a cidade deve ser um espaço de exercício de nossa cidadania plena.

Reforma urbana significa gestão democrática das cidades. Isto implica na participação dos movimentos no planejamento de vários aspectos da vida das cidades.

PROPOSTA – Reforma urbana e cidadania numa sociedade marcada pelas discriminações sociais: como estes temas abordam a questão racial e de gênero?

APARECIDA GONÇALVES – As discriminações sociais têm marcado a história do povo brasileiro, principalmente índios, negros e mulheres. O eixo cidadania/reforma urbana nos desafia a pensar também a partir da subjetividade e especificidade de cada um, transformando-os em questões políticas, não apenas para seu movimento mas para o conjunto dos movimentos populares. A questão de gênero e raça deve ser vista como responsabilidade política de toda a sociedade. Estes dois eixos ajudam a avançar nessa perspectiva.

PROPOSTA – O que a CMP tem discutido sobre crise urbana? Você acha que há uma crise de governabilidade no Brasil? Quais são as suas principais causas?

APARECIDA GONÇALVES – A crise que assola o país é proporcionada pelo descaso de quem governa. É necessário e urgente uma reforma agrária e uma política agrícola que garantam ao homem do campo direitos de exercer o seu trabalho em terras próprias. É também urgente, no aspecto urbano, uma política de geração de renda pois o aumento do desemprego e da miserabilidade está levando a população brasileira a ficar sem teto, sem saúde etc, aumentando a violência, a desesperança e a descrença numa perspectiva de melhoria de vida. Acreditamos que a crise vai além da própria governabilidade e dos interesses de grandes latifundiários e empresários que controlam a economia e alguns setores do governo.

PROPOSTA – A descentralização municipal sempre foi uma bandeira dos movimentos populares ligada à questão da democratização. Como a Central, enquanto uma organização nacional, se posiciona em relação à

APARECIDA GONÇALVES – Membro da Executiva Nacional da Central dos Movimentos Populares e militante do Movimento de Mulheres do Mato Grosso do Sul.

descentralização? Como evitar uma fragmentação dos atores sociais e da luta popular?

APARECIDA GONÇALVES – A maioria dos acontecimentos da vida cotidiana da população se dá na esfera local, na saúde, *habitat*, transporte e outros. A bandeira de luta pela municipalização é uma das ferramentas principais para o acesso à cidade. Em nosso entender, a municipalização é fundamental para que possamos trabalhar na perspectiva da participação nas esferas estaduais e federal. Isto possibilitará uma articulação capaz de manter os municípios subsidiados e com informações. Além disso, as lutas gerais colocadas no cenário nacional (saúde e moradia) nos ajudarão nesses processos de articulação.

Acreditamos que a crise vai além da própria governabilidade e dos interesses de grandes latifundiários e empresários que controlam a economia e alguns setores do governo.

FOTO CEDIDA PELA CMP



A CMP está hoje organizada em 20 estados da Federação. Cerca de 35 movimentos específicos têm aderido e participado de sua estrutura e eventos.

PROPOSTA – Vários estudos têm apontado inovações importantes nas leis orgânicas e planos diretores nas cidades brasileiras. No entanto, é quase certo que os instrumentos aprovados não estejam sendo efetivamente implementados. Em muitos casos nem estão regulamentados. Esta luta tem sido uma preocupação da Central?

APARECIDA GONÇALVES – Nas Leis Orgânicas assim como no Plano Diretor conseguimos grandes avanços. Porém, os movimentos não conseguiram condições para garanti-las. Os desafios colocados são muitos: capacitar as lideranças e os movimentos para intervenção nos setores de proposições públicas e nas demandas que estão colocadas. Neste sentido, é urgente garantir suas conquistas bem como qualificar suas intervenções para, conseqüentemente, garanti-las e ao trabalho de base.

Nas Leis Orgânicas assim como no Plano Diretor conseguimos grandes avanços. Porém, os movimentos não conseguiram condições para garanti-las.

PROPOSTA – A crise econômica tem colocado novos desafios para a agenda da reforma urbana. Afinal, o desemprego passa a ser uma das preocupações cen-

trais da população excluída da sociedade. O que fazer para articular a luta pela reforma urbana coma luta por geração de emprego e renda?

APARECIDA GONÇALVES – Temos várias experiências de movimento popular com cooperativas, hortas comunitárias, grupos de pessoas que começam se articular como forma de sobrevivência. Este é um novo cenário para o movimento do Brasil. Hoje, a luta pelo acesso à cidade nos desafia a transformar esta luta em políticas. Além disso, o quadro colocado pelo projeto neoliberal de terceirização e mecanização do país nos remeterá à discussão do espaço urbano e de formas alternativas de luta, resistência e proposição. Porém, a realidade não nos permite pensar apenas na questão de infra-estrutura urbana. É preciso aprofundar e propor políticas de geração de renda.

PROPOSTA – Qual a agenda política da CMP para o próximo governo?

APARECIDA GONÇALVES – No ano que vem, a Central de Movimentos Populares estará realizando a Caravana Nacional à Brasília para que possamos influir nas políticas sociais do novo governo, garantindo nosso papel de sujeitos interlocutores dessas propostas para o país e estabelecendo uma relação política dos movimentos com o novo governo. Ainda para o segundo semestre deste ano, está marcado o 1° Congresso da Central de Movimentos Populares.

Só é possível haver democracia universal quando tivermos uma real participação do povo nas definições das políticas no país, com justa redistribuição de renda, reforma agrária, salário justo, emprego e reforma urbana.

PROPOSTA – Como tem se desenvolvido na Central o trabalho de organização e de formação política? A Central já é um sujeito coletivo consolidado no interior da sociedade?

APARECIDA GONÇALVES – A CMP está hoje organizada em 20 estados da Federação. Cerca de 35 movimentos específicos têm aderido e participado de nossa estrutura e eventos. A formação política é uma de nossas maiores preocupações. Por isso realizamos nosso encontro para pensar os desafios da formação dentro da CMP: como superar o corporativismo; como discutir a questão do poder popular, suas formas e características; como avançar no sentido da elaboração e proposição de políticas. Estas são hoje as questões mais emergentes no interior da Central.

Acredito na Central hoje como sujeito coletivo no interior da sociedade civil organizada. Porém, em relação à sociedade de forma geral, ainda temos que avançar. A Caravana Nacional, marcada para 21 de março de 1995, será um desses momentos de avanço.

PROPOSTA – Quais as perspectivas das políticas redistributivas, universalistas e democráticas a partir desta eleição presidencial?

APARECIDA GONÇALVES – Para a CMP, assim como para os movimentos, só é possível haver democracia universal quando tivermos uma real participação do povo nas definições das políticas no país, com justa redistribuição de renda, reforma agrária, salário justo, emprego e reforma urbana. Para que, de fato, haja possibilidade de que cada cidadão exerça seu direito de ir e vir, de igualdade na diferença, de responsabilidade e, principalmente, de voltar a sonhar e ter esperanças, a Central realizará a Caravana. É parte da nossa luta para que o Brasil seja um país democrático, participativo e a população seja realmente cidadã.❑

GLOBALIZAÇÃO, FRAGMENTAÇÃO E REFORMA URBANA: O FUTURO DAS CIDADES BRASILEIRAS NA CRISE

Organizadores: Luiz César de Queiroz Ribeiro e Orlando Alves dos Santos Júnior

Elaborado a partir do seminário realizado pelo IPPUR/UFRJ e FASE, este livro traz o debate sobre a crise das cidades brasileiras e as possibilidades da sua superação.
Busca abrir novos horizontes ao debate acadêmico e à prática política e dá ao leitor uma visão ampla e diversificada da questão urbana na sociedade brasileira.
Reúne estudos e informações de diversos pesquisadores nacionais e internacionais.
É um importante instrumento para técnicos, prefeitos, parlamentares, professores e estudantes interessados em discutir a aparente desordem que atinge a vida nas cidades.



ONDE ADQUIRIR:
FASE - Rua das Palmeiras, 90 - Botafogo
CEP 22270-070 - Rio de Janeiro - RJ
Tel.: (021) 286-1598

O PREZEIS ENQUANTO INSTRUMENTO DE REGULAÇÃO URBANÍSTICA

Adelmo Araújo

CARLOS AUGUSTO/PCR



O agravamento da crise econômica que vem repercutindo diretamente nas condições de vida da população, teve como conseqüência imediata a ampliação do número de favelas.

O Recife foi uma das cidades pioneiras no país a reconhecer, ainda em 1993, na sua Lei de Uso e Ocupação do Solo, a existência das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

As ZEIS são caracterizadas por assentamentos populares, surgidos espontaneamente a partir de ocupações em áreas públicas e privadas, não dispondo de infra-estrutura urbana e sem ter a sua situação fundiária regularizada.

A instituição das ZEIS na Lei de Uso do Solo pode ser reconhecida como um avanço na medida em que esta passou a reconhecer institucionalmente a existência de favelas na configuração urbana da cidade protegidas pelo "estabelecimento de normas urbanísticas especiais no interesse social de promover a sua regularização jurídica e a sua integração na estrutura urbana" (art. 14.II da Lei Municipal 14.511/83).

Objetivando a regulamentação deste artigo da Lei de Uso do Solo, setores dos MPUs, com a ajuda da comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife, elaboraram uma proposta que instituía a Lei do Prezeis (Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesses Social). A nova proposta de lei foi enviada pelo então prefeito Jarbas Vasconcelos para apreciação na Câmara Municipal, tendo sido aprovada em março de 1987 sob o nº 14.947.

Além de ampliar o conceito anterior, a nova Lei criou a possibilidade de que novas áreas pudessem ser transformadas em ZEIS, instituindo uma série de dispositivos para funcionar como inibidores à especulação imobiliária, elegendo instrumentos de regularização fundiária como o Usucapião e a Concessão do Direito Real de Uso (CDRU).

Entre todos, o aspecto mais significativo contido na Lei do Prezeis é o que reconhece a população enquanto um ator social importante a ser considerado nos processos decisórios relativos à urbanização e à regularização fundiária dessas áreas. A lógica que presidiu a formulação dessa proposta de lei foi a de reconhecer a prioridade do direito social de moradia sobre o direito de propriedade.

Calcado sobre um formato de gestão participativa, a Lei do Prezeis também instituiu dois canais institucionais de participação.

Um deles são as COMULs (Comissões de Urbanização e Legalização da Posse de Terra) que têm caráter deliberativo e cuja atuação é voltada para os microespaços constituídos pelas ZEIS. Sua tarefa central é coordenar e fiscalizar a elaboração e execução dos projetos de urbanização e regularização fundiária das respectivas ZEIS. As COMULs são integradas por três

ADELMO ARAÚJO – Jornalista e técnico do Programa Trabalhadores Urbanos-NE da FASE, inserção Recife.

representantes do poder público e quatro da sociedade civil, sendo que destes. dois representam a comunidade, um a entidade de assessoria que os acompanha e um é advogado da OAB.

O outro canal de participação é o Fórum Permanente do Prezeis, espaço consultivo de articulação política do conjunto de áreas ZEIS existentes no Recife. O seu objetivo central é o de possibilitar a unificação no desenvolvimento das ações do Prezeis, acompanhando a formulação de diretrizes gerais, propondo inclusive reformulações na legislação. Participam deste Fórum os dois representantes de cada área ZEIS com COMUL instalada, além de representantes do poder público municipal (URB) e estadual (Cohab), entidades de assessoria, entidades gerais dos MPUs, entidades profissionais e a Universidade Federal de PE (Mestrado em Desenvolvimento Urbano).

Diferentemente da Gestão Jarbas Vasconcelos (86-88), os prefeitos Joaquim Francisco e, posteriormente, o seu vice Gilberto Marques Paulo que assumiram o executivo municipal (gestões 89-90 e 90-92, respectivamente) passaram a boicotar explicitamente o Prezeis que experimentou momentos de quase total desarticulação, especialmente no tocante ao funcionamento do seu Fórum. As COMULs, mesmo resistindo, entraram num marasmo total já que os encaminhamentos que deveriam ser dados pela URB praticamente deixaram de existir.

Apesar das tentativas de resistência e denúncias da situação, o quadro persistiu até o final dessa gestão.

Com a volta do prefeito Jarbas ao executivo municipal (1993), que ainda em campanha assumiu o compromisso político de novamente priorizar o Prezeis em sua gestão, os ânimos se reacenderam e imprimiu-se uma nova dinâmica tanto no funcionamento das COMULs quanto no Fórum do Prezeis.

O Programa Popular Urbano da FASE, inserção Recife, passou a integrar o Prezeis no 2° semestre de 92, ao final da gestão do PFL. Além de acompanharmos o Fórum, passamos também a assessorar a COMUL dos Torrões (ZEIS 10 e 11).

No 1° semestre de 93, o Fórum realizou um grande seminário com todos os seus integrantes, cujo objetivo central foi o de proceder uma avaliação do Prezeis nos últimos anos e levantar propostas visando adequar a legislação à conjuntura atual. Durante todo o 2° semestre, essas propostas foram aprofundadas e estamos fechando a elaboração de uma nova proposta de legislação, cujo envio à Câmara foi retardado por ainda não ter sido concluída a nova proposta de Lei de Uso e Ocupação do Solo.

Apesar de considerarmos razoável o percentual de 1,2% repassado mensalmente ao Fundo esse é, sem sombra de dúvida, um dos problemas mais graves especialmente para uma cidade como Recife que apresenta elevados níveis de carência.

Alguns fatos significativos aconteceram ainda no 2° semestre de 93, resultando em uma nova dinâmica de funcionamento do Prezeis. Numa audiência do Fórum com o prefeito, realizada em junho de 1993, apresentamos uma proposta de lei instituindo a criação do Fundo Municipal do Prezeis, insistindo também na importância de se destinar mensalmente parte da arrecadação tributária municipal para o Prezeis como forma de fazer face às demandas apresentadas pelo conjunto de áreas que o integram. Ainda na audiência, o prefeito assumiu o compromisso de enviar à Câmara Municipal o projeto de lei aprovado desde janeiro deste ano, bem como de repassar desde então 1,2% da arrecadação municipal para a conta do Fundo. Paralelamente à instituição desse Fundo, mudou-se também o caráter do Fórum do Prezeis que passou de consultivo para deliberativo, cabendo-lhe a gestão desses recursos. Essa nova atribuição impôs ao Fórum o desafio de se aparelhar para responder, da forma mais qualificada possível, às exigências que a conjuntura impunha.

Nas discussões sobre a nova estrutura organizativa e funcionamento do Prezeis, instituiu-se as Câmaras de Urbanização, a de Legalização e a de Finanças-Orçamento. Cada uma delas são integradas por dois representantes do poder público, dois das entidades de assessoria e dois das comunidades. Sua principal atribuição é assessorar o funcionamento do Fórum do Prezeis, especialmente na definição das ações prioritárias.

A gestão de recursos públicos através de canais institucionais de participação remete-nos à análise de alguns fatores que funcionam por vezes como condicionantes ao seu pleno funcionamento. Um desses fatores é a insuficiência de recursos para promover as ações necessárias à implementação do Prezeis. Apesar de considerarmos razoável o percentual de 1,2% repassado mensalmente ao Fundo – já que do total arrecadado apenas sobra 6% para investimentos no município como um todo, ficando o restante comprometido com a manutenção da máquina administrativa –, esse é, sem sombra de dúvida, um dos problemas mais graves especialmente para uma cidade como Recife que apresenta elevados ní-

CLEMILSON CAMPOS/PCR



O aspecto mais significativo contido na Lei do Prezeis é o que reconhece a população enquanto um ator social importante a ser considerado nos processos decisórios

veis de carência em termos de infra-estrutura urbana e com cerca de metade de sua população habitando em favelas.

Segundo pesquisa realizada ainda em 1988 pela Secretaria Estadual de Habitação (Sehab-PE) e Empresa de Urbanização do Recife (URB), o número de favelas então existentes na cidade já era de 488, conforme informação contida em publicação intitulada "Cadastro das Favelas da Cidade do Recife"

O agravamento da crise econômica que vem repercutindo diretamente nas condições de vida da população, especialmente as de baixa renda, teve como conseqüência imediata a ampliação do número de favelas. Segundo dados recentemente divulgados pela Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Ambiental (Seplam), existem hoje cerca de 580 favelas distribuídas nas diferentes regiões político-administrativas (RPAs) da cidade.

O Fórum do Prezeis é hoje um dos mais dinâmicos canais institucionais de participação dentre os existentes no Recife.

Ainda que desse número total de favelas no Recife apenas 42 fossem áreas ZEIS, é ainda muito difícil para o Fórum decidir quais delas receberão recursos para implementar as ações de urbanização. Esta é uma tarefa difícil e penosa pois trata-se de eleger os mais carentes num universo de total e absoluta carência.

Um outro entrave com o qual nos defrontamos cotidianamente é a limitação por parte dos MPUs no tocante à visão da configuração urbana. Tal visão é quase sempre limitada ao microespaço de atuação em detrimento de uma compreensão mais global. Esta questão, associada à anterior, resulta em dificuldades para estabelecer critérios no planejamento e no funcionamento do Fórum pois, a partir de seus parcos recursos, tem que selecionar aqueles que serão beneficiados. Mas são muitos os que apresentam carências e que entram para disputar tais recursos. Por vezes, eles não entendem porque sua área não foi beneficiada. Esta incompreensão é perfeitamente justificável. Nessa hora funciona a lógica imediatista explicada pelo grau de premência em que se encontram essas comunidades. Todo o esforço tem sido feito no sentido de que estes venham a compreender o processo em toda a sua dimensão, ou seja, pensarmos ações de curto, médio e longo prazo faz parte do planejamento

O Fórum do Prezeis é hoje um dos mais dinâmicos canais institucionais de participação dentre os existentes no Recife. O seu funcionamento, mesmo com todas as dificuldades, tem levado a um constante processo de aprendizagem entre diversos segmentos que o integram, obrigando-nos a uma constante reflexão sobre o desafio de pensar o espaço urbano em toda sua complexidade, principalmente quando o objeto em questão é a chamada "cidade informal" que cresce e se desenvolve de forma marginal, quase sempre não (re)conhecida pela esfera governamental. É justamente aí que reside a importância de se pensar formas de garantir a sua integração. No presente momento, um dos temas centrais tratados no interior do Fórum é o que diz respeito a abordagem do Prezeis no interior da nova Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano, que certamente irá refletir as mudanças vivenciadas até então. Passos muito importantes foram dados até aqui, mas temos pela frente um longo caminho a percorrer. ❑

O PROGRAMA PREFEITURA NOS BAIRROS

Salvador Soler

A tentativa de introduzir a participação popular no Recife, nas últimas duas décadas, teve como cenários principais os conselhos municipais de âmbito setorial e grupos de trabalho com finalidades específicas de caráter temporário. Entre 1986 e 1988, durante a primeira gestão do prefeito Jarbas Vasconcelos, a administração municipal introduziu dois procedimentos de participação popular: o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) e o Programa Prefeitura nos Bairros (PPB).

O Prezeis criou uma série de mecanismos de participação para as intervenções municipais em favelas da cidade passíveis de consolidação através da legalização da terra e da urbanização do bairro. O programa foi institucionalizado e formalizado em lei, está em vigor e não sofreu descontinuidade mesmo quando em 1989 houve mudança de partido no executivo municipal.

O Programa Prefeitura nos Bairros consiste na realização de plenárias com a população organizada em conselhos de moradores, clubes de mães, grupos religiosos etc para negociar com as autoridades serviços e investimentos prioritários. Nestas plenárias, realizadas em bairros da cidade, participa o primeiro escalão do executivo municipal. Este programa não foi institucionalizado e foi interrompido em 1989 por ocasião da mudança de governo. Em janeiro de 1993, com a posse de Jarbas Vasconcelos para um segundo mandato, a Prefeitura da Cidade do Recife (PCR) retomou o programa depois de quatro anos.

Princípios

Qualquer fórmula de participação exige discussão, consenso e efetividade. Sem discussão, a metodologia torna-se uma imposição autoritária. É imprescindível a parceria dos atores que intervêm num processo de participação na elaboração da metodologia que vai sendo adotada. A participação não pode ser apenas um ato de adesão da população ou uma concessão do Estado, mas um consenso resultado de uma negociação. Em segundo lugar, o consenso exige negociação em duas fases concomitantes: por um lado, negociação de argumentos e de propostas; por outro, negociação política entre as diferentes forças sociais.

O consenso exige negociação em duas fases concomitantes: por um lado, negociação de argumentos e de propostas; por outro, negociação política entre as diferentes forças sociais.

O primeiro item a ser negociado num processo de participação é a própria metodologia. Sem isso, corre-se o risco de que questões de ordem metodológica dificultem o objetivo material da participação que é a intervenção da sociedade civil na administração pública.

Finalmente, sem a efetividade e sem resultados concretos não haverá interesse em participar, pois os cidadãos não sentirão utilidade em ocupar os espaços existentes.

Tomando como pano de fundo esses três elementos necessários em qualquer processo de participação, propomos alguns princípios:

1) A participação direta da população como complemento necessário à representação indireta do modelo democrático. A atual fase de consolidação democrática mostra que o modelo tradicional de representação via Poder Legislativo não espelha completamente o conjunto de forças sociais e políticas de uma cidade ou mesmo de uma nação. As carências sociais, o crescimento da consciência de cidadania e a exclusão social e política de importantes setores da sociedade possibilitam e sugerem a necessidade de uma presença mais intensa da população sobre o planejamento, gestão e controle da administração pública. Trata-se, assim, de estimular o exercício cotidiano da cidadania como forma de consolidar a prática democrática.

2) A possibilidade de consolidar um modelo participativo tem

SALVADOR SOLER – Secretário Municipal de Políticas Sociais de Recife

relação direta com a capacidade real e não formal dos atores envolvidos assumirem determinado modelo. É o mesmo que dizer que não se constrói um modelo participativo pela aprovação de uma lei, mas pelo exercício assumido de uma determinada prática. Para que uma prática seja aceita é necessário que apresente resultados efetivos e, portanto, seja compreensível, acessível e útil. Sobretudo um processo participativo não pode ser imposto, mas construído com a contribuição dos atores envolvidos tanto aqueles que fazem parte da sociedade civil quanto da instituição pública.

3) Respeito pela autonomia da sociedade civil. Efetivamente, o poder público não deve se imiscuir em questões próprias da organização da sociedade civil, mas sobretudo deve procurar como interlocutores todos os setores da sociedade sem discriminações. O objetivo do relacionamento do Estado é o cidadão, esteja onde estiver. Por outro lado, autonomia não significa aceitação de qualquer modelo organizativo pelo fato de vir da sociedade civil. A proposta participativa envolve práticas democráticas tanto no relacionamento entre o poder público e a sociedade civil quanto no interior das organizações civis. Nesse sentido, o reconhecimento da autonomia da sociedade civil não se confunde com ausência de proposta do poder público.

4) Adequação ao ritmo da interação entre os atores que intervêm no processo de participação. Participação é um processo entre atores que vão adequando suas práticas a metodologias de interação. Assumir a participação significa modificar procedimentos institucionais, não apenas acrescentar procedimentos de participação aos procedimentos tecnocráticos existentes. Freqüentemente, alguns setores da sociedade civil insistem na criação de novos mecanismos de participação como se a quantidade de espaços em si significasse maior ou menor nível de participação. É necessário ocupar os espaços formais e fazer com que funcionem eficazmente. Novos espaços devem ser avanços, conquistas reais de intervenção. A criação de novos mecanismos de participação deve responder à substituição de outros obsoletos e portanto passíveis de extinção. E pode atender, também, à ocupação de espaços antes não ocupados. Em todo caso, devem ser evitadas as superposições e dispersões ou espaços meramente formais.

O poder público não deve se imiscuir em questões próprias da organização da Sociedade Civil, mas sobretudo deve procurar como interlocutores todos os setores da sociedade sem discriminações.

5) Construção de um modelo que possibilite tanto a discussão de questões localizadas e pontuais como de questões abrangentes de interesse geral do município. Se por um lado, o cidadão comum interessa-se pela sua rua, praça, posto de saúde, escola etc, por outro, a administração pública defronta-se com problemas gerais da cidade como um todo. Se é verdade que devemos fazer todo o esforço por adequar as atividades e programas gerais de uma administração pública às necessidades e anseios populares, é verdade, também, que a urgência do imediato se consolida e tem validade, na medida em que se equaciona com o desenvolvimento geral da sociedade, evitando o clientelismo e o imediatismo.

Metas

Em janeiro de 1993, ao retomar o Programa Prefeitura nos Bairros, estabelecemos algumas metas a serem atingidas no decorrer dos quatro anos de governo da Prefeitura do Recife. As principais metas foram:

1) Implementar a Lei Orgânica do Município do Recife no que diz respeito à gestão democrática e o Plano Diretor de Desenvolvimento que considera a divisão da cidade em regiões político-administrativas. Embora a legislação local não defina a descentralização administrativa, tanto a Lei Orgânica da Cidade quanto o Plano Diretor de Desenvolvimento estabelecem a participação popular como forma de gerenciamento do município. Nesse sentido, afirmamos que avançar nos espaços de participação, criando e consolidando novos espaços, significa cumprir as determinações consolidadas na lei.

2) Iniciar o processo de participação nas seis regiões político-administrativas durante o primeiro semestre de 1993. Esta meta programada para curtíssimo prazo foi de fato alcançada. O município adotou a divisão em seis regiões político-administrativas (RPAs) proposta pela Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente. Os principais critérios utilizados para definir as RPAs foram: as bacias hidrográficas da cidade; os principais corredores de trânsito; os distritos censitários e a delimitação dos bairros da cidade e das Zonas Especiais de Interesse Social (zonas urbanas que a legislação urbanística denomina como locais privilegiados, com preferência para a urbanização e legalização de moradias). Mais tarde, já como resultado de uma negociação, foram modificados os limites de duas RPAs, tendo como critério as características culturais e a história política desses bairros.

3) Articular o Programa Prefeitura nos Bairros com outros mecanismos de participação na cidade,

notadamente com os Conselhos Setoriais e o Fórum da Cidade do Recife a ser criado. Toda atenção é necessária para que os mecanismos de participação não formem apenas um aglomerado. Pelo contrário, os mecanismos de participação devem formar um sistema articulado e eficaz, de maneira que expressem a força e o sentido do exercício de cidadania.

4) Definir canais de participação popular que permitam aos cidadãos, organizadamente, participar na definição das políticas urbanas e sociais do município no orçamento, no planejamento, na gestão e controle da administração municipal. Basicamente esta meta resume a formulação da participação popular explicitada na Lei Orgânica e no Plano Diretor de Desenvolvimento. Mais adiante, apresentaremos os espaços de participação que compõem o Programa Prefeitura nos Bairros.

5) Consolidar institucionalmente mecanismos de participação popular. Existem em Recife vários mecanismos de participação, já institucionalizados legalmente e em funcionamento, principalmente de base setorial (saúde, cultura, criança e adolescente etc). A institucionalização de novos mecanismos, tendo por base o conceito de região, somente deve acontecer depois de passar por uma ampla discussão da sociedade civil e da sociedade como um todo. A gestão pública com participação resulta no investimento de tempo que os atores intervenientes despendem com reuniões e outras atividades que, pelo fato de se realizarem formalmente, não produzem necessariamente resultados satisfatórios. A criação de um novo mecanismo de participação é sempre um momento de avaliação sobre a eficácia dos que já existem e um momento de reflexão sobre a possibilidade política e real eficácia do novo instrumento a ser criado. Por isso é que esta meta depende da uma implementação de fato e de vontade social, não apenas da vontade da administração pública.

6) Avaliar a reimplantação do Programa Prefeitura nos Bairros, dos princípios, objetivos e metodologia proposta, a fim de fazer ajustes no modelo inicialmente concebido. De fato, ao concluir o primeiro ano de administração, realizamos um amplo trabalho de avaliação, a partir do qual foi modificada a metodologia do Programa Prefeitura nos Bairros: passamos a trabalhar mais especificamente com prioridades e não com listas de reivindicações como havia sido feito durante o primeiro ano. A cada ano faremos novo processo de avaliação, tendo em vista o aperfeiçoamento da metodologia e adaptação às novas expectativas da sociedade, notadamente no que diz respeito à participação popular no orçamento municipal.

7) Abrir ampla discussão sobre formação, composição e atribuições dos futuros Conselhos Regionais. Durante a avaliação do ano passado, o tema dos conselhos foi incluído na pauta. Porém, os delegados que participaram desse processo quase unanimemente se posicionaram pelo adiamento dessa discussão.

Esta referência de metas possibilita definir estratégias claras de ação e uma pauta de discussões, tanto no interior da administração quanto no relacionamento com a sociedade civil. Para a implementação deste processo, definimos quatro fases, uma em cada ano da administração municipal e delimitando cada fase como o tempo necessário para completar em cada uma das seis RPAs um ciclo de reuniões. Estas reuniões têm por objetivo desde a apresentação de reivindicações, definição de prioridades, negociação e fixação de compromissos até o controle da execução desses compromissos. Cada uma dessas fases é concluída com uma avaliação geral.

GIANNE CARVALHO/IMAGENS DA TERRA



Assumir a participação, significa modificar procedimentos institucionais, não apenas acrescentar procedimentos de participação aos procedimentos tecnocráticos existentes.

Espaços de participação

As seis regiões político-administrativas estão divididas em áreas. Ao todo são dezessete áreas na cidade. Esta divisão facilita o contato institucional, possibilitando encontros com grupos menores na hora de definir prioridades de ações e serviços a serem executadas pela PCR. O Programa desenvolve-se da seguinte forma:

a) Reuniões preparatórias de negociação. Reúnem-se representantes populares por área com técnicos do município, se apresentam os programas e projetos do poder público e negocia-se uma lista de prioridades da comunidade.

b) Reuniões plenárias. Reúnem-se representantes populares por região com secretários e presidentes de empresas municipais para definir compromissos do poder público. A plenária divide-se em três câmaras: infraestrutura (reúne as empresas de urbanização – URB, manutenção da cidade – EMLURB e a Companhia de Transportes Urbanos); saúde (inclui também a Companhia de Abastecimento); e educação (formada pela Fundação de Cultura, Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Coordenadoria da Criança e Adolescentes e Secretaria de Assuntos jurídicos).

c) Reuniões de acompanhamento. Reúnem-se representantes populares com técnicos e diretores das secretarias e empresas municipais para avaliar o andamento dos compromissos assumidos nas reuniões plenárias.

d) Fórum da Cidade do Recife. Em via de formação, reúne setores de toda a sociedade civil e do poder público para debater sobre temas de caráter geral da cidade, inclusive sobre prioridades e critérios a serem adotados na elaboração do orçamento do município.

Instrumentos

a) Relatórios de pleitos. Lista de reivindicações entregues na Secretaria de Política Social (SPS) por segmentos organizados destinadas às secretarias e empresas municipais. A SPS organiza os pleitos e distribui as listas para cada órgão municipal. A partir dessas listagens, as secretarias e as empresas elaboram estudos e projetos para posteriores negociações com a população.

b) Relatórios de atividades. Listagem de ações desenvolvidas pela Prefeitura até o momento da realização de uma reunião plenária. Inclui prestação de contas com dados agregados e informações estatísticas sobre cada uma das regiões político-administrativas.

Os setores populares que participam são freqüentemente representados por lideranças comunitárias que não se renovam ou que repetem em suas bases esquemas autoritários e clientelistas.

c) Relatórios de prioridades. Lista das prioridades por bairro apontadas pelos representantes populares em reuniões de negociação. Estas reuniões antecedem as plenárias e nelas os representantes da comunidade definem as suas prioridades após uma negociação com técnicos e diretores da Prefeitura. É com base nessas listas que se definem os compromissos da Prefeitura.

d) Relatórios de compromissos. Lista dos compromissos, por bairro, assumidos nas reuniões plenárias.

e) Relatórios de acompanhamento. Demonstrativo da situação em que se encontram os compromissos assumidos pela Prefeitura, por cada secretaria/empresa municipal, em cada região político-administrativa. Esses documentos são peça fundamental para a participação popular pois possibilitam o controle efetivo sobre os compromissos assumidos. Nestes relatórios se especifica a situação em que se encontra cada compromisso. E quando a ação está paralisada ou não foi iniciada, indica-se o motivo da paralisação. É necessário avançar mais no que diz respeito a este controle. Assim, a Secretaria de Planejamento e a Emprel (Empresa Municipal de Informática) trabalham atualmente na criação de novos programas para acompanhamento da execução orçamentária que permitam relatórios incluindo os valores dos investimentos realizados por região político-administrativa.

e) Planos Locais. Atualmente em preparação, deverão ser discutidos em cada uma das regiões político-administrativas. Incluirão dados relativos a cada região com os critérios e parâmetros que definirão as prioridades de cada uma.

Perspectivas

Uma dupla questão se coloca ao Programa Prefeitura nos Bairros, bem como a outros programas de participação cidadã: são tentativas de controle do Estado pela sociedade civil. Porém, até hoje não temos conseguido incluir nessa participação setores da classe média. Além do mais, os setores populares que participam são freqüentemente representados por lideranças comunitárias que não se renovam ou – o que é mais grave – lideranças que repetem em suas bases esquemas autoritários e clientelistas que o mecanismo da participação institucional deseja evitar. Diante desse impasse, incorporar o cidadão não-organizado a esses mecanismos de participação torna-se relevante e urgente. É também necessário criar mecanismos que se tornem interessantes para a participação da classe média. A sua participação torna-se difícil na medida em que encontra outros mecanismos de intervenção mais cômodos do que as reuniões propostas pelos mecanismos de participação, sendo que o deles principal é o acesso direto aos líderes que comandam a política local.

É possível, no entanto, que a prática da participação, a médio prazo, facilite o controle da sociedade civil sobre as ações do Estado, fazendo com que os detentores de cargos públicos passem a incluir a participação popular nos seus programas de governo, não apenas por convicção ideológica mas por necessidade de estratégia política. Esta, sem dúvida, será uma grande conquista. ❑

CIDADANIA ATIVA E GOVERNABILIDADE

Provocações a partir da experiência dos movimentos populares urbanos em Porto Alegre

Sérgio Baierle

"E agora Kitty, vejamos: quem foi que sonhou tudo isso? Isso é uma questão muito séria, minha cara, e você não deve ficar lambendo a pata desse jeito... como se Dinah não tivesse lavado você hoje de manhã! Veja bem, Kitty, deve ter sido eu ou o Rei Vermelho. Ele fazia parte do meu sonho, é claro... mas eu também fazia parte do meu sonho! Terá sido o Rei Vermelho, Kitty? Você era mulher dele, minha cara, portanto deve saber..."

(Lewis Carroll, "Através do espelho e o que Alice encontrou lá")

A tendência ao pragmatismo predominante nos movimentos populares urbanos no final dos anos 80 foi lida pela literatura acadêmica e militante principalmente como expressão de fragilidade (o bairrismo, o imediatismo, o "demandismo"). Entretanto, desde que se empreenda um esforço de "desontologização" dos movimentos sociais, como sugere Mellucci[1], é possível perceber este processo como núcleo de bom senso numa história de recente tradição autoritária e clientelista. Trata-se de um fenômeno político de significado mais complexo: a ausência de hegemonia, entendendo-se por hegemonia um modo específico de exercício do poder que tem por base o consentimento ativo.

As classes dominantes pactuaram, tacitamente, a tutela militar sobre a assim chamada "Nova República" a partir da aceitação de episódios como o do Riocentro (1981) e o do massacre de Volta Redonda (1988), bloquearam as eleições diretas em 1984, mantiveram intocado o monopólio dos meios de comunicação e contiveram os avanços constituintes em princípios gerais, com regulamentação dilatória no tempo, além de impedirem um processo de solução da crise de regulação da economia menos predatório para as classes trabalhadoras, preferindo o caos a submeter-se a regras politicamente negociadas com a sociedade. Aderiram desesperadamente ao Governo Collor, já claramente despreocupadas com um projeto social e apostando numa solução ideológica (o livre mercado) que, na verdade, conduziu a um quadro de *apartheid* social.

Após o impeachment, cientes de que a re-privatização da máquina estatal é inviável sem a construção de uma base político-social, passaram a articular o casamento entre o "consenso de Washington" (a idéia de que fora do ajuste monetarista não há salvação) e o controle da agenda política (veja-se, por exemplo, a regulação da propaganda eleitoral). Esta articulação consolidou-se com a opção PSDB/PFL expressa na candidatura Fernando Henrique Cardoso. Repousando sobre o frágil lastro do clima de euforia eletrônica criado pela mídia em torno da nova moeda – o real –, sem nenhum aceno para as questões sociais (o exemplo da saúde é brutal), mais uma vez as elites exibem os seus dotes de prestidigitadoras às vésperas de uma eleição presidencial.

Entretanto, embora as cartas estejam marcadas, não há como tirar a incerteza do jogo... Houve uma turbulência institucional permanente ao longo dos anos 80 que se projeta também para os anos 90. As classes dominantes conservaram as estruturas de exclusão social e econômicas através do processo de transição pelo alto, mas não conseguiram consolidar nenhuma de suas ações hegemônicas na sociedade. Apesar de todo o marketing, não conseguiram estabelecer uma solução politicamente estável a partir do processo de redemocratização.

Esta situação de ausência de hegemonia – no sentido que aqui lhe damos – difere de uma crise de hegemonia que colocaria a preservação do conjunto dos interesses das classes dominantes sob ameaça de colapso diante da emergência de uma estrutura alternativa de poder. Portanto, não se trata, obviamente, de uma conjuntura de ruptura revolucionária clássica da dominação celular na sociedade, em que pese os surtos cada vez menos esporádicos de violência. Trata-se, isto sim, de uma crise de alternativas que desemboca numa crise ético-política. Este é de certa forma o paradoxo da conjuntura: uma situação de inconsistência das ações hegemônicas

---

SÉRGIO BAIERLE - Mestre em Ciência Política, integrante do Centro de Assessoria e Estudos Urbanos - CIDADE (Porto Alegre)

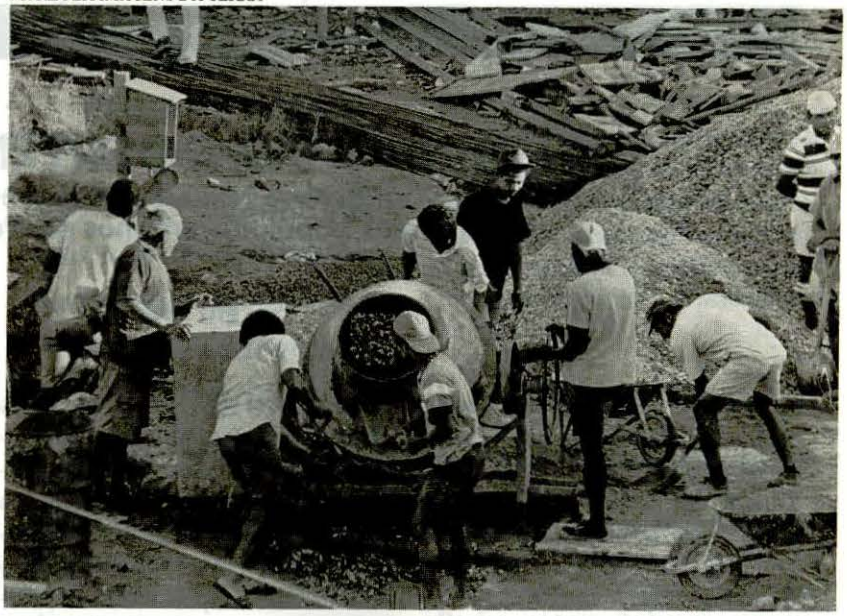
1 - Alberto Mellucci. "Il conflito come teatro, dai personaggi ai segni", Angelo Bolaffi e Massimo Llardi (org.), Fine della politica tra doocioco o movimonti, Romo, Riuniti, 1986.

das classes dominantes num contexto de reconstrução das instituições democráticas (ampliação do eleitorado, eleições regulares, liberdade de organização e manifestação, disputa partidária, parlamento e governo eleitos pelo voto) e de multiplicação e complexificação do tecido associativo civil (especialmente nos grandes centros urbanos).

Da perspectiva dos movimentos populares urbanos – aqui entendidos enquanto um conjunto complexo e contraditório de formas de construção de identidades coletivas e de luta pelo acesso à cidade e à cidadania –, este processo se traduziu na ampliação de sua rede de ações e mediações e na construção de espaços públicos[2] para a co-gestão de determinadas políticas públicas. O bairro de periferia, que detivera a centralidade como eixo destes movimentos, progressivamente cedeu lugar a cadeias de mediação mais amplas tanto no sentido da construção de movimentos temáticos (moradia, gênero, saúde, educação etc) quanto na construção de estruturas federativas de entidades de bairro ou na articulação plural de movimentos (como no caso das Uniões de Vilas ou Conselhos Populares em Porto Alegre ou, de um modo mais amplo, do Fórum de Reforma Urbana e da proposta de uma Central dos Movimentos Populares).

No final dos anos 70 e início dos anos 80, em Porto Alegre, tendo por base o que podemos chamar como prática do enfrentamento, houve um esforço muito grande para construir "o movimento", um sujeito unitário, dotado de uma hierarquia vertical de comando e voltado para a idéia do duplo poder. A fundação da UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre), em outubro de 1983, foi a principal expressão deste esforço dos militantes do campo de oposição ao regime militar com inserção nos movimentos. A quebra da "monogamia" associações de moradores/Estado foi trabalhada principalmente a partir de uma visão instrumental das reivindicações pelo acesso à cidade e à cidadania, secundarizando-se o papel das identidades construídas no trabalho de nucleação de base e a importância dos problemas urbanos em si para a qualidade de vida na cidade. Mobilizações importantes em torno das questões de gênero, etnia e da formação de núcleos produtivos cooperativos submergiram no amálgama do "movimento comunitário".

J.R.RIPPER/IMAGENS DA TERRA



Se nos primeiros anos a prioridade era o saneamento básico e a pavimentação, neste último ano a questão-chave passou a ser a regularização fundiária.

A prática do enfrentamento, entretanto, revelou-se progressivamente inconsistente diante da evolução da transição política no âmbito local, com a realização de eleições regulares para o governo do estado e do município. A lógica do combate ao poder estatal, num contexto de governos oriundos do campo oposicionista, mais ou menos abertos para a participação, revelava-se inconsistente e cada vez menos aglutinadora. Isto demonstrou uma grande carência de propostas e projetos alternativos para disputar a reconstrução de instituições e a solução das questões de conteúdo como moradia, transporte, saneamento, pavimentação, regularização fundiária etc. Além disso, como dissolvia-se a unidade do campo oposicionista, o discurso do sujeito unitário passava a justificar uma prática cada vez mais apenas aparelhista, na ilusão de que a direção da UAMPA ou da FRACAB (Federação Riograndense das Associações Comunitárias e de Amigos de Bairros, fundada em 1959, durante a gestão de Brizola no governo estadual) fosse controlar os movimentos populares urbanos.

Esta prática burocrática colocou tais entidadès numa séria crise de legitimidade, na qual permanece até hoje. Como saldo, restou uma cultura corporativa de bairro muito vinculada à tradição delegativa que historicamente presidiu as associações de moradores em Porto Alegre

2 - O conceito de espaço público tem sido normalmente utilizado para caracterizar a arena parlamentar, conforme as formulações de Hannah Arendt e Habermas. Contudo, considerando que na origem trata-se do espaço onde se define o interesse público, é possível pensar num conceito alternativo em que este interesse público não surja da anulação dos interesses particulares, mas seja um terreno de disputa em constante redefinição.

(necessidade de reconhecimento institucional pelo poder público como critério básico para a obtenção de recursos, concentração das decisões na figura do presidente da associação, pretensão ao monopólio da representação por local de moradia). Esta cultura, em vários momentos, pôde expressar classes subalternas indignadas, como foi o caso da greve da construção civil em 1979, quando centenas de mulheres vinham das vilas populares com seus filhos para ocupar as ruas do centro da cidade angariando recursos para o fundo de greve.

Porém, dados os limites estruturais apontados, pouco se avançou no sentido da formação de sujeitos autônomos capazes de romper com o paradigma estatal de organização da sociedade. Este sentimento de indignação subalterna, com a limitação dos sucessivos governos para com a questão social, implicou, não obstante, no amadurecimento de um "subproduto" fundamental: uma cultura de direitos (o direito a ter direitos), na qual o atendimento das reivindicações passa a ser encarado como um direito de cidadania e não mais como uma concessão.

O desgaste da prática de enfrentamento se traduziu numa reavaliação das formas de integração com o Poder Público a partir das bases de organização dos movimentos populares urbanos. Estabeleceu-se uma disposição para o relacionamento positivo com governos que se apresentassem abertos para a participação popular – este tem sido o caso dos governos eleitos para a prefeitura de porto Alegre (PDT e PT) e para o governo do estado (PMDB e PDT). Como estes partidos têm inserção nos movimentos sociais, expressam também disputas pela definição do caráter e do papel dos movimentos na sociedade. Na gestão do PDT em Porto Alegre (86-88), com Alceu Collares, através da proposta de criação de Conselhos Municipais (ligados às secretarias), predominou um viés organicista de atrelamento das organizações de bairro ao partido no governo municipal (nomeação de cabos eleitorais como fiscais de vilas, mapeamento partidário da participação admissível). Neste sentido, o papel atribuído aos movimentos e organizações populares foi o de articular e fornecer suporte político, subordinando-se às políticas e políticos colocados à testa das secretarias.

Numa vertente mais moderna, o PMDB, com Pedro Simon no governo do estado (87-90), reconhecia na participação popular a forma mais adequada de viabilizar a execução das políticas sociais, sobretudo numa situação de escassez de recursos. Aos movimentos sociais atribuiu-se o papel de co-responsável pela sua administração (ticket do leite, Fala Favela, creches comunitárias etc). Mas os moradores de periferia não eram considerados capazes de participar do processo de tomada de decisões sobre estas mesmas políticas. Somente com base na persuasão junto à sociedade – através da articulação da OAB, sindicatos, deputados e vereadores, além da simpatia discreta de alguns jornalistas – foi possível, por exemplo, uma solução negociada para o processo de ocupação de conjuntos habitacionais envolvendo mais de cem mil pessoas em 1987. Da mesma forma, propostas de institucionalização de canais de participação, como o Conselho Estadual de Educação, tiveram que esperar a pressão da "opinião pública" para que o governo estadual ousasse efetivamente cogitá-los.

Mobilizações importantes em torno das questões de gênero, etnia e da formação de núcleos produtivos cooperativos submergiram no amálgama do "movimento comunitário".

Esta "educação pela pedra" experimentada pelos movimentos populares urbanos traduziu-se, de um lado, na acentuação do pessimismo e do pragmatismo na relação com os poderes públicos. Por outro lado, abriu espaço para a reconstrução estratégica das lutas urbanas através do desenvolvimento de práticas instituintes, expressa nas articulações em torno dos processos constituintes, com a redefinição do papel das assessorias (FASE, CAMP, Cidade), o questionamento da concepção unitária dos movimentos e a ampliação do conceito de reforma urbana. Este conceito progressivamente evoluiu da ênfase nos instrumentos urbanísticos para a ênfase na gestão democrática. Há também uma ruptura com o padrão estatista e tecnocrata de planejamento, na medida em que se reconhece não poder haver uma única visão de futuro numa cidade produzida por uma multiplicidade de sujeitos com interesses contraditórios. "Por isso, o planejamento, mais do que um modelo de 'boa cidade', deve ser um espaço institucional no qual possam ser explicitados pela sociedade seus movimentos de transformação."[3]

Com os governos da Frente Popular na prefeitura (pós-89), pela primeira vez os movimentos populares urbanos conquistaram, através do Fórum Orçamento Participativo, uma oportunidade efetiva para a superação da discriminação político-partidária no atendimento de suas reivindicações. A partir de uma série de espaços abertos para a par-

3 - Raquel Rolnik, "Morar, atuar e viver", Teoria e Debate, nº 9, 1990, p. 18.

ticipação na própria formulação das políticas municipais, enfrentando inicialmente a inexperiência do governo e também suas próprias contradições internas, os movimentos puderam ir até o fim no seu papel de súditos indignados, abrindo um processo de "dessubalternização", de aprendizado e de desempenho de um papel instituinte.

Apesar do ideário do PT conferir centralidade aos sujeitos populares na gestão da cidade, a timidez com que ele foi inicialmente posto em prática em Porto Alegre só foi superada pela dinâmica mutuamente educativa estabelecida na relação governo/cidadãos.

Esta experiência, não obstante o seu caráter embrionário e a sua distribuição desigual no âmbito dos movimentos populares urbanos, permite afirmar a emergência de um novo princípio ético-político. O que está nos seus fundamentos, marcando o surgimento de um cidadão de novo tipo, é uma nova relação entre o público e o privado, que se constrói na contracorrente da modernização capitalista do país (com espoliação, massificação, exclusão, privatização da vida social e da esfera pública). A ruptura da tutela estatal e a reconstrução de processos de representação e construção de interesses, a partir da discussão em plenárias abertas a todos nas 16 regiões em que os próprios movimentos dividiram a cidade, expressam uma desmitificação da política e uma radicalização da democracia. A cidadania deixou de ser encarada pelo Poder Público apenas em termos de obras e serviços pois, mais do que dar respostas, o que está em jogo é redefinir a própria política e as instituições formuladoras de "respostas". Mais do que a ocupação do poder, o que o novo cidadão questiona, radicalmente, é o modo de seu exercício.

Aqui cabe uma observação sobre a crítica à chamada "falta de capacidade de globalização dos movimentos populares urbanos". Embora empiricamente pertinente, esta crítica não reconhece uma questão fundamental: a globalização é um aprendizado. Ela faz parte da história das classes dominantes, mas para as classes subalternas ela é uma novidade. Em Porto Alegre, através deste processo do Orçamento Participativo, houve uma mudança de qualidade bastante significativa quanto a este aspecto. Se nos primeiros anos a prioridade era o saneamento básico e a pavimentação, neste último ano a questão-chave passou a ser a regularização fundiária, num esforço para gerir o conjunto do ambiente de moradia e não apenas demandas pontuais.

Para os setores envolvidos neste processo, as conquistas objetivas passaram a depender cada vez mais de organização e participação, envolvendo discussão, confronto de interesses e negociação e perdendo seu caráter "neutro" ou "natural".

Ao longo dos últimos anos, os movimentos "refluíram" e/ou amadureceram a partir de crises sucessivas, expressão de uma crise mais ampla, estratégica, que não tem uma solução única, mas alternativas de solução. Uma delas consiste neste novo tipo de prática que descrevemos, prática comunicativa, instituinte, que coloca também novas questões para a compreensão da dinâmica dos movimentos, sobretudo no que se refere às configurações de sujeito. Enquanto os movimentos se prendiam ao momento corporativo da afirmação política, eles estavam claramente identificados em áreas geográficas e grupos sociais. À medida, porém, que se complexificam as cadeias de mediação, com a multiplicação de recortes constitutivos e a descoberta de outros nomes possíveis (gênero, etnia, cultura etc), com a proliferação de ONGs e com a eleição de governos com abertura para projetos e os sujeitos dos movimentos, a mobilização adquire um caráter multi-setorial e o seu sujeito passa a ser um sujeito múltiplo.

Na versão ortodoxa de esquerda, que presidia a prática do enfrentamento, a unidade deste sujeito era a unidade *ad hoc* visualizada no partido revolucionário. Porém, na experiência de construção de uma ação hegemônica, configurada no governo da Frente Popular em Porto Alegre, este lugar privilegiado e iluminado de direção centralizada não existe. Tal como Alice do outro lado do espelho, os movimentos não querem mais ser apenas parte do sonho do Rei Vermelho. O que há é uma ação que se constrói a partir da elaboração de múltiplos conflitos em múltiplos espaços, conferindo uma grande plasticidade institucional aos arranjos resultantes.

A idéia dos movimentos como sujeitos unitários, objetivamente identificáveis, parece ceder lugar a uma outra grade de compreensão. Entretanto, os conceitos de que dispomos para uma análise desta nova dinâmica (ou talvez apenas os nossos olhos é que sejam novos) não parecem estar suficientemente amadurecidos, o que dificulta uma avaliação mais profunda dos seus significados.

Tomando por base a experiência de Porto Alegre, é preciso destacar que os espaços públicos criados são ainda pequenos embriões de uma democracia radical, sem nenhuma garantia de continuidade ou evolução positiva. A consolidação destes espaços como detentores de poder real não se dá sem a presença crítica e o atrito entre os diversos partidos e grupos econômicos da cidade (com o exercício de pressões pela deslegitimação deste poder diante de espaços tradicionais como a Câmara de Vereadores e os meios de comunicação de massa intocados pela transição política).

As soluções para estas questões ainda estão para ser escritas pelos movimentos sociais. Sua formulação, entretanto, já indica a necessidade de se construir novas formas de pensá-las. Esperamos que a discussão aqui desenvolvida possa contribuir para estimular este processo.❑

DIFUSÃO E INOVAÇÃO DA REFORMA URBANA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS*

O objetivo do presente texto é apresentar uma síntese dos resultados da avaliação das leis orgânicas e dos planos diretores relativos às 50 maiores cidades do país. Tem-se como finalidade analisar em que medida estes documentos incorporam os princípios e instrumentos da reforma urbana. Buscou-se, na análise dos documentos, identificar princípios, responsabilidades públicas e instrumentos relativos aos direitos e garantias fundamentais, à gestão democrática, à regulação do uso do solo e às políticas de habitação, saneamento, transportes e meio ambiente.

Recorrendo aos resultados do Censo de 1991, foram selecionados preliminarmente os 50 maiores municípios do país (em termos populacionais). Para a análise dos planos diretores, foram considerados, inicialmente dentre os 50 municípios, aqueles que já tivessem plano aprovado pela Câmara. Constatando-se o baixo número de planos aprovados, passamos a selecionar também os municípios que já tivessem uma proposta de plano elaborada pelo Executivo em tramitação na Câmara.

Esta decisão permitiu que fossem consideradas algumas propostas importantes – como a do município de São Paulo – que, entretanto, ainda não tinham sido aprovadas. Foram selecionados 22 municípios.

Além dos textos legais citados, foram consideradas na análise as respostas obtidas nos questionários enviados às prefeituras dos 50 maiores municípios. Foram incluídas as respostas relativas aos Conselhos instituídos, às políticas habitacionais em andamento e à participação no processo de elaboração do orçamento.

O tema da participação galvaniza o objetivo de criar um novo modelo de democracia fundado no exercício de uma cidadania que ultrapasse os limites dos atos de votar e ser votado.

Direitos sociais e direitos urbanos: o município e a proteção social

A Constituição de 1988 expressa as duas lógicas de construção dos direitos sociais no Brasil. No capítulo II, artigo 6º, define os direitos sociais como sendo os relativos ao acesso universal à saúde, educação, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados. Os artigos restantes referem-se aos direitos sociais relativos aos trabalhadores urbanos e rurais.

Esta concepção de seguridade social (ou proteção social) está traduzida em boa parte das 50 leis orgânicas analisadas. Digno de nota é a freqüência com que o direito da mulher surge nas leis orgânicas, pois ele está consagrado em 25 casos. Em sua maioria, estes direitos implicam em responsabilidade municipal com:

– proteção à saúde, principalmente à gestação, parto e aleitamento;

– regulação da fertilidade, em alguns casos prescrevendo se a criação de condições de acesso gratuito aos métodos anticoncepcionais;

– proteção para as mulheres vítimas de violência através da criação de abrigos, da implantação de delegacias especializadas e adoção de políticas preventivas.

A incorporação da responsabilidade municipal no tocante à proteção da mulher em alguns casos aparece pela definição de políticas públicas especificamente dirigidas a este fim. Em Sorocaba, por exemplo, foi adotada a política de formação de mão-de-obra feminina e a fiscalização do cumprimento pelas empresas privadas das exigências legais no tocante às creches; em Salvador, prevê-se a responsabilidade municipal pela fiscalização da produção e comercialização de contraceptivos, ao mesmo tempo em se que proíbe que as empresas instaladas no município exijam atestados de esterilização ou similares.

(*) Este artigo baseia-se nos resultados da pesquisa "Questão urbana, desigualdades sociais e política pública: avaliação do programa nacional de reforma urbana" realizada pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), em colaboração com a FASE e apoio da Fundação Ford. Autores: Luiz César de Queiroz Ribeiro, Adauto Lúcio Cardoso, Luciana Correia do Lago, Orlando Alves dos Santos Júnior, Carlos Alexandre Fiaux Ramos, Luís Gustavo Vieira Martins e Cleber Lago.

A proteção à mulher expressa o avanço deste movimento na busca de transformar suas reivindicações em políticas governamentais. Embora tímidos, imprecisos e às vezes ambíguos, estes mecanismos apontam para um campo das políticas sociais e urbanas pouco explorado e de grande importância para a adoção de um sistema de proteção social.

Outro fato interessante foi a consolidação da noção de direito urbano como modalidade do direito social. Ela está presente em 25 leis orgânicas nos capítulos dedicados aos direitos coletivos e sociais ou nos artigos que definem a função social da cidade. Freqüentemente, o direito urbano é identificado como o acesso universal à habitação e aos serviços de transporte, saneamento básico (drenagem, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta e destinação dos resíduos sólidos), saúde, educação e cultura, esporte e lazer. Em alguns casos, como no município de São Paulo, a função social da cidade foi também associada à preservação paisagística e ambiental.

Gestão democrática da cidade

A democratização da gestão urbana se concretizaria por três objetivos: descentralização inter e intragovernamental; participação direta da população nas decisões; aumento da transparência do processo administrativo, especialmente por intermédio de um sistema de informações.

• *Descentralização da decisão*

O princípio da descentralização da decisão tem um importante papel no ideário da reforma urbana, pois responde à dupla necessidade política e técnica: democratiza as decisões e aumenta a eficiência das políticas urbanas. A sua aplicação deveria ser buscada no plano das relações intergovernamentais, com o fortalecimento da capacidade real de decisão das prefeituras sobre a dinâmica urbana. A sua realização deveria se concretizar pela municipalização das políticas urbanas e redistribuição da receita pública. Por outro lado, a descentralização deveria ser também buscada na organização da máquina administrativa das prefeituras, de maneira a aproximar ainda mais a decisão da população.

A proteção à mulher expressa o avanço deste movimento na busca de transformar suas reivindicações em políticas governamentais

a) Descentralização intergovernamental

A análise das leis orgânicas e dos planos diretores indica que ocorreu no nível institucional um real movimento de municipalização das políticas urbanas, embora em grau diversificado segundo as áreas conforme veremos no próximo item. Por outro lado, a reforma fiscal realizada na Constituição Federal de 1988 levou a um aumento da participação dos municípios na receita pública. Estima-se que a participação da receita disponível dos municípios passou de 2,3% do PIB em 1984, para 3,9% em 1992, enquanto que a receita tributária passou de 0,6% do PIB para 1,2% no mesmo período.

b) Descentralização intragovernamental

• *O processo orçamentário participativo*

Ocorreu uma relativa disseminação da prática de elaboração do orçamento com a participação da sociedade. Em 18 municípios, as leis orgânicas instituem esta prática, sendo que somente em três casos não há a criação dos instrumentos necessários para a sua implementação e a participação é vagamente definida como "opinativa". Em alguns municípios foram criadas modalidades de participação que independem da vontade do Executivo. São os casos de Caxias do Sul e de Porto Alegre: no primeiro através de emenda popular subscrita por apenas 500 eleitores ou duas entidades representativas e, no segundo, 300 eleitores ou 3 entidades.

Inovação interessante foi a introdução da obrigatoriedade de apresentação do orçamento de maneira regionalizada. Com efeito, em 12 municípios, nas respectivas leis orgânicas, o Executivo está obrigado também a apresentar as despesas segundo a alocação por áreas da cidade, além da classificação prevista na Lei nº 4.320/64 (categorias econômicas, elementos de despesa e funções de governo). Tal prática permite não apenas dar maior visibilidade às prioridades escolhidas, como também ajuda a mobilizar a população para a participação no processo orçamentário.

Outra inovação interessante, embora bem menos disseminada, é quanto à fase de prestação de contas. Em Recife, a lei orgânica obriga a prefeitura a editar os documentos relativos à prestação de contas de maneira acessível para a população e, ao mesmo tempo, divulgá-los através de exposição em locais públicos (estações de transportes, repartições públicas etc). Por outro lado, durante o período de apreciação, técnicos especializados em orçamento deverão ser colocados à disposição da população para fornecer informações que ajudem na compreensão da prestação de contas.

Uma das experiências mais bem sucedidas de orçamento participativo é a verificada em Porto Alegre. Através de assembléias regionais e municipais, das quais qualquer cidadão pode participar, são eleitos delegados, na proporção de um para cada dez participantes, e dois representantes para cada região da cidade. Delegados e representantes participam, respectivamente, das reuniões de acompanhamento do pro-

cesso orçamentário e do Fórum de Orçamento Participativo. A função dos delegados é cobrar responsabilidade dos representantes eleitos. O mandato dos representantes e dos delegados tem duração de um ano e pode ser revogado pelos moradores da região que representam.

• *Descentralização administrativa*

Em 27 leis orgânicas prevê-se a organização de unidades descentralizadas. Porém, somente em três casos é criado um processo decisório descentralizado – São Paulo, São José dos Campos e Caxias do Sul – que instituiu unidades regionais com autonomia orçamentária. Em São Paulo está prevista a criação de um Conselho de Representantes eleitos diretamente em cada unidade territorial, funcionando como uma minicâmara de vereadores.

• *Sistema de informações*

Embora o sistema de informações seja fundamental para a adoção do modelo de gestão democrática da cidade, poucas (apenas 11) foram as leis orgânicas que instituíram as bases para a sua implantação. Merece destaque, contudo, a Lei Orgânica de Belém que instituiu um sistema municipal de planejamento, gestão e controle pelo cidadão da ação governamental (Conciago). Uma das suas funções é a publicação anual do indicadores sociais de "modo a tornar possível à classe política, às entidades da sociedade civil e ao cidadão comum, através dos meios de comunicação, acompanhar o andamento dos problemas urbanos mais relevantes". Por outro lado, a Lei cria também o cadastro de uso do solo com a finalidade de prover o "poder público, a iniciativa privada, as entidades da sociedade civil e o cidadão de dados precisos e atuais sobre o preço do solo, sobre o suprimento do solo urbanizado e sobre o preço do solo para projetos no curto, médio e longo prazos".

Os planos diretores, porém, pouco avançaram na instituição de sistemas de informações municipais para o planejamento e para a gestão democrática da cidade.

• *Soberania popular: novas relações entre poder público e sociedade*

O tema da participação galvaniza o objetivo de criar um novo modelo de democracia fundado no exercício de uma cidadania que ultrapasse os limites dos atos de votar e ser votado. Nesta perspectiva, a noção de participação ganha um conteúdo substantivo e essencial.

A Constituição de 1988 ampliou o conceito de cidadania ao instituir a dupla participação e representação. Entretanto, se por um lado a Constituição Federal ampliou o escopo do exercício da cidadania para além da prática do voto ao criar formas de participação direta da população na gestão pública, por outro, subordinou esta vertente da cidadania à primeira na medida em que:

1) Não definiu as condições de uso destes instrumentos, seu caráter obrigatório ou facultativo, consultivo ou deliberativo e em que matérias;

Das 50 leis orgânicas estudadas, apenas três não criaram conselhos, sendo que ocorreu uma extraordinária multiplicação desta forma de mediação da relação entre sociedade e poder público local.

2) Estabeleceu exigência de quóruns extremamente elevados que facilita apenas a participação dos segmentos da população já organizados politicamente; e

3) A obrigatoriedade da intermediação da estrutura parlamentar, para viabilizar e apresentar as propostas de iniciativa popular, subordina a dinâmica da participação à da representação.

As entidades do MNRU buscaram superar estes limites na elaboração das leis orgânicas e dos planos diretores ao definirem as condições de utilização dos mecanismos de soberania popular previstos na Constituição Federal e ao definirem, ao mesmo tempo, outros que ampliassem a participação da gestão da cidade.

A iniciativa popular de lei foi amplamente reproduzida nas leis orgânicas, com exceção de Campo Grande. A grande maioria dos municípios manteve a exigência de quórum de 5% dos eleitores, o que, em muitos casos, significa um obstáculo para a sua utilização pela população. Entretanto, em 16 leis orgânicas foi introduzida a interessante inovação de exigir quóruns locais para projetos de lei de interesse especial para um determinado bairro. Apesar de se tratar de matéria polêmica, pois o quórum local pode levar a um tratamento fragmentado do interesse geral da cidade, esta inovação facilita com que a população tome a iniciativa em matéria de proposição de lei.

Em 20 leis orgânicas o projeto de lei de iniciativa popular pôde ser defendido em plenário por um dos seus signatários, o que fortalece a autonomia das organizações da população quanto à participação nas decisões do Legislativo. Por outro lado, em 12 municípios foi fixado um prazo máximo para a tramitação que varia de 45 a 90 dias, findo o qual o projeto deverá obrigatoriamente entrar na pauta de votação da Câmara.

Outros mecanismos que abrem espaço à participação no Poder Legislativo são o plebiscito e o referendo populares. Das 42 leis orgânicas que adotam o primeiro, 17 prevêem mecanismos que dotam a população de capacidade de iniciativa, sendo que em sete o quórum exigido é menor que 5%. Foi nos municípios de São José dos Campos e Guarulhos que encontramos a exigência do menor quórum: 1% do

eleitorado. Outras inovações dizem respeito à prerrogativa do Poder Legislativo na autorização do plebiscito: em Osasco e São Paulo, o Poder Judiciário também foi investido desta capacidade, sendo que neste caso o quórum é de apenas 2%. Em São Gonçalo (RJ), Londrina e Curitiba o plebiscito é obrigatório como requisito prévio à tomada de decisões concernentes a projetos de grande vulto e a obras que produzam impactos ambientais. O referendo é instituído em 39 municípios, sendo que em 14 deles a população poderá tomar a iniciativa de solicitá-lo (em sete o quórum exigido é inferior à 5%).

A tribuna popular é um interessante mecanismo inovador no campo da soberania popular. Trata-se da possibilidade de pronunciamentos no plenário da câmara de vereadores garantida aos representantes da população. Entre as dez leis orgânicas que o adotaram, porém, poucas definiram os critérios e as normas que devem regular o seu uso, remetendo, em geral, ao regimento interno da câmara tal função.

Outra inovação surgida foi a do veto popular. Foi adotado no município de Fortaleza para suspender a "execução de lei promulgada ou obras públicas ou privadas contrárias aos interesses da população, sendo válido se votado por 5% do eleitorado do município, distrito ou bairro".

Apesar as imprecisões e lacunas deixadas na Constituição Federal quanto aos mecanismos de participação direta, ocorreu um relativo avanço nos municípios.

• *Os conselhos*

Os conselhos são considerados pelos integrantes do movimento da reforma urbana como o principal instrumento de instauração da gestão democrática da cidade. Inicialmente considerados como forma autônoma de organização da população frente ao Estado, cuja função seria a limitação e a partilha do poder, buscou-se institucionalizá-los nas leis orgânicas e nos planos diretores. Apesar da imprecisão e da ambigüidade, buscou-se afirmar amplamente os conselhos nas leis orgânicas e nos planos diretores com funções deliberativas e com composição favorável às organizações do movimento popular.

Das 50 leis orgânicas estudadas, apenas três não criaram conselhos, sendo que ocorreu uma extraordinária multiplicação desta forma de mediação da relação entre sociedade e poder público local. Como instrumentos de gestão democrática, os conselhos deveriam ter função deliberativa e composição paritária entre os segmentos governo e sociedade. A análise das leis orgânicas indica, porém, que em poucas cidades chegou-se a este nível de definição. Nota-se que o meio ambiente foi amplamente privilegiado tanto no que concerne ao número de conselhos criados sobre este tema quanto pelo fato de um número expressivo ser deliberativo e paritário.

Constatamos que ocorreu um importante processo de criação, nos municípios, de instrumentos de controle sobre o uso e ocupação do solo urbano além daqueles já previstos na Constituição Federal.

Observamos que surgiram algumas inovações na definição do formato e do papel dos conselhos: em Recife e em Campo Grande foram criadas câmaras setoriais para os serviços públicos; em Jundiaí foi instituído um conselho de acompanhamento de obras, do qual fazem parte 3% do público dos programas municipais de habitação.

Quando analisamos os planos diretores, verificamos que o número e a qualidade dos conselhos da área urbana aumentam e melhoram, ampliando a aprovação daqueles com caráter deliberativo e paritário.

Na análise dos resultados dos questionários enviados às prefeituras das 50 maiores cidades, verificamos que em média apenas 42% dos conselhos criados nas leis orgânicas e nos planos diretores estão efetivamente funcionando. Chama a atenção o município de Feira de Santana que implantou os sete conselhos criados na lei orgânica e no plano diretor e ainda criou e implementou outros sete não previstos. Neste sentido, merecem ainda destaque os municípios de Fortaleza e de Juiz de Fora que colocaram em funcionamento, respectivamente, cerca de 83% e 77% dos conselhos criados.

Juntando as informações das leis orgânicas, dos planos diretores e do questionário, o conjunto de conselhos efetivamente implantados por áreas apresenta o seguinte perfil de concentração:

proteção à criança e adolescente: 65%;
política urbana: 62%;
saúde: 59%;
meio ambiente: 45%;
transportes: 40%;
educação: 25%.

A forte taxa de institucionalização nas áreas da proteção à criança e ao adolescente, da saúde e do meio ambiente, certamente está correlacionada com a obrigatoriedade imposta por leis federais e estaduais. Em alguns destes casos o recebimento de recursos transferidos depende de tal institucionalização. Chama a atenção o alto índice alcançado de conselhos criados na área da política urbana, o que certamente deve expressar a incorporação do avanço da proposta de reforma urbana em alguns municípios.

Gestão pública do solo urbano e reforma do direito de propriedade

A Constituição Federal introduziu a moderna concepção da propriedade privada imobiliária quando vinculou a noção de função social ao uso que dela faz cada proprietário, isto é, ao modo como são exercidas as faculdades e poderes decorrentes do direito de propriedade. Ao mesmo tempo, deixou para cada município definir o que seria o uso adequado pela qual a função social da propriedade seria plenamente exercida. Caberia a cada município a tarefa de qualificar as categorias de propriedades subutilizada, não-utilizada e não-edificada. Por exemplo, em Porto Alegre, a Lei Orgânica estabeleceu que os terrenos acima de 500 metros quadrados são considerados como propriedades não-utilizadas, portanto vazios urbanos.

A municipalização do poder de regulamentação da propriedade imobiliária privada se consolidou na Constituição Federal ao vincular a função social às exigências de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor (parágrafo 2°, artigo 182). Este poder foi ampliado ainda mais com o disposto no artigo 4°, pelo qual o poder público municipal poderá, através de lei específica para área incluída no Plano Diretor, exigir do proprietário imobiliário que não cumpre a função social o adequado uso do terreno, sob pena de sanção pela aplicação sucessiva dos instrumentos de parcelamento ou edificação compulsórios, impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana progressiva no tempo e a desapropriação mediante título da dívida pública.

Ocorreu, assim, uma verdadeira descentralização da competência em matéria de regulação da propriedade imobiliária urbana. Os municípios nas suas leis orgânicas e planos diretores procuraram definir os instrumentos que materializassem esta competência.

a) A função social da propriedade foi qualificada de maneira mais precisa em relação à Constituição Federal em 15 municípios, seja em suas leis orgânicas ou planos diretores. Os princípios que orientam a definição das terras que não cumprem a sua função social foram os seguintes: apropriação indevida da valorização fundiária decorrente da ação do poder público, retenção especulativa da terra e degradação ambiental.

Analisando os planos diretores, verificamos que o número e a qualidade dos conselhos da área urbana aumentam e melhoram, ampliando a aprovação daqueles com caráter deliberativo e paritário.

b) Ao mesmo tempo, a análise das definições da função social de propriedade em cada município revela um conjunto bastante homogêneo de princípios norteadores da ação do poder público: eqüidade no uso dos recursos públicos; redistribuição dos ônus e benefícios da urbanização; e eficiência no uso dos benefícios urbanos.

Constatamos que ocorreu um importante processo de criação nos municípios de instrumentos de controle sobre o uso e ocupação do solo urbano além daqueles já previstos na Constituição Federal. Eles concorrem para fortalecer a capacidade das prefeituras na implantação de políticas fundiárias orientadas pelos princípios redistributivos propostos pelo MNRU. Destacamos as que têm os seguintes instrumentos: discriminação de terras públicas, áreas de interesse social, solo criado e concessão real de uso. Eles permitem:

a) controlar o processo de grilagem de terras urbanas que, em grande medida, se nutre da inexistência de cadastros municipais que relacionem e localizem as terras públicas;

b) combater a especulação imobiliária urbana promovida pelo grande capital de incorporação cujo resultado é o imenso desequilíbrio social, econômico e urbanístico no uso e ocupação do solo da cidade;

c) promover a reforma dos espaços da cidade onde se concentram as moradias precárias com a regularização fundiária e urbanização e, ao mesmo tempo, com a instituição de normas urbanísticas particulares adaptadas às condições da produção popular da moradia, evitando a reprodução da dicotomia cidade legal e cidade real.

Por outro lado, a dimensão redistributiva da gestão pública do solo urbano também está presente na criação de fundos de desenvolvimento da urbanização formados pela arrecadação obtida com o solo criado. Aqui há a combinação de objetivos de regulação da produção especulativa de moradia e de financiamento de programas de urbanização das áreas ocupadas por favelas, loteamentos irregulares e clandestinos, cortiços etc.

A municipalização das políticas urbanas

Outra constatação interessante foi a assunção pelos municípios de responsabilidades institucionais e jurídicas na elaboração e gestão das políticas urbanas.

• *Política habitacional*

A Constituição Federal deu pouca importância à habitação pois ela não foi incluída na categoria de direito social. No artigo 23, inciso IX, estabeleceu que a União, os estados e os municípios têm competência concorrente na "promoção de programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico". É uma definição vaga que não tornou

a política habitacional uma obrigação de qualquer um dos níveis de governo da federação.

Os municípios, porém, em larga medida, assumiram a política habitacional em suas leis orgânicas e planos diretores como uma responsabilidade pública local, fixando diretrizes para a elaboração de programas e alocando recursos.

Por outro lado, verificou-se a disseminação da concepção de política habitacional baseada na reforma da moradia precária, com a inclusão nas leis orgânicas e planos diretores de programas de regularização fundiária e urbanização de favelas. Temos aí o reconhecimento do direito à moradia aos mais desfavorecidos, reivindicação histórica dos movimentos populares desde da década de 70.

Lançou-se mão de formas criativas de financiamento, com forte conteúdo redistributivo, especialmente com a adoção do solo criado e da transferência do direito de construir. Neste sentido, chama a atenção a inovação criada no município de Curitiba: o pagamento das desapropriações realizadas pela prefeitura para fins de políticas habitacionais podem ser pagas com a concessão de índices construtivos em terrenos localizados em outras regiões da cidade.

Surgiu com certa freqüência a noção de parceria entre a iniciativa privada e o poder público municipal na realização de programas habitacionais, especialmente pela adoção dos seguintes instrumentos:

a) operações de interesse social, forma de ação pela qual a prefeitura incentiva que áreas ociosas da cidade sejam utilizadas para a construção de moradia social, oferecendo aos proprietários certas regalias urbanísticas e até financeiras;

b) consórcio imobiliário, instrumento que permite a associação entre o poder público, proprietários fundiários e incorporadores na realização e financiamento de programas habitacionais e urbanísticos.

A Constituição Federal deu pouca importância à habitação pois ela não foi incluída na categoria de direito social.

• *Política de saneamento e transportes: impasses da municipalização*

No campo do saneamento básico a responsabilidade municipal não foi claramente assumida. Há um quadro complexo: em alguns estados ocorre uma superposição de atribuições e em outros, uma certa divisão de trabalho entre esferas estadual e municipal. Neste caso, freqüentemente cabe à escala estadual a provisão de água e à municipal a distribuição.

A Constituição Federal, em seu já citado artigo 23, inciso IX, associou a moradia ao saneamento básico, tornando-a também de responsabilidade concorrente. Tal fato talvez explique que em 37 leis orgânicas tenha sido estabelecida a responsabilidade municipal com relação ao saneamento básico.

O caráter redistributivo da política habitacional passou para a política de saneamento. Ele está expresso na busca de associar as mesmas fontes de financiamento destinadas à política habitacional. Em oito municípios foram criadas tarifas diferenciadas por zonas da cidade e em dez outros instituídos programas de saneamento focalizados nos grupos sociais de baixa renda, o que expressa uma preocupação de uma ação compensatória.

Já no que concerne aos transportes urbanos, a Constituição Federal estabeleceu claramente como de responsabilidade municipal. Embora a enorme importância do peso dos transportes no estabelecimento das condições urbanas de vida, pouco se avançou nas leis orgânicas e nos planos diretores: nas primeiras, esta política foi mencionada de maneira vaga, sem definir o regime de exploração do serviço e sem fixar as normas de seu controle. Apenas quatro municípios – Belém, Contagem, Cuiabá e Fortaleza – criaram programas especiais destinados à população de baixa renda e somente dois estabeleceram princípios de tarifação social – Belém e Porto Alegre –, criando a tarifa social, o fundo municipal e a câmara de compensação tarifária.

A pressão do *lobby* dos transportes certamente deve ter tido forte influência neste resultado.

• *Política de meio ambiente*

Todas as leis orgânicas estudadas, com exceção da de São João de Meriti (RJ), estabeleceram diretrizes para o desenvolvimento de uma política ambiental local:

a) criação de unidades de conservação no território municipal;

b) defesa dos mananciais;

c) controle da poluição e fiscalização de produção, transporte e armazenamento de produtos tóxicos e/ou potencialmente lesivos à saúde e ao meio ambiente;

d) identificação dos elementos naturais relevantes para a preservação, como a cobertura vegetal remanescente, ecossistemas frágeis etc;

e) prevenção de riscos;

f) educação ambiental;

g) recuperação de áreas degradadas sob o ponto de vista ambiental; e

h) reflorestamento.

A política ambiental é, juntamente com a política de uso do solo, a mais bem definida nas leis orgânicas e planos diretores. Neste sentido, reproduziu-se no nível local o que sucedeu no plano da União, já que a Constituição Federal concedeu um amplo e sistemático tratamento à questão ambiental. Tal fato certamente expressa a crescente hegemonia da questão ambiental na sociedade brasileira, cuja base é tanto a ação dos movimentos verdes quanto da tecno-burocracia ambientalista, nacional e internacional.❑

ROTEIRO PARA DISCUSSÃO SOBRE DIFUSÃO E INOVAÇÃO DA REFORMA URBANA

Observatório de Política Urbana e Gestão Municipal

O presente roteiro tem por objetivo contribuir na discussão em grupos populares sobre a difusão e inovação da reforma urbana no seu município. Pretende também facilitar os movimentos sociais na compreensão e acompanhamento do Plano Diretor e da sua implementação concreta nos municípios. Ao mesmo tempo, pode colaborar na organização de debates dos textos publicados neste número de PROPOSTA.

O material necessário é simples: um grupo de pessoas interessadas no debate, a lei orgânica e o plano diretor do seu município e – claro! – a revista PROPOSTA.

Além do roteiro sobre a reforma urbana no seu município, sugerimos um conjunto de temas de reflexão retirados dos artigos da revista.

Para organizar debates, a pesquisa "Difusão e inovação da reforma urbana nos municípios brasileiros" pode ser considerada como referência central. Sugerimos também, ao lado de cada tema, a leitura de um artigo específico abordando o assunto em questão.

Direitos sociais e direitos urbanos: o município e a proteção social

1) A Lei Orgânica define o tipo de direitos sociais? Ela incorpora os direitos relativos ao acesso universal à saúde, educação, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados?

2) Há artigos específicos sobre os direitos da mulher, dos portadores de deficiência e dos negros?

3) A Lei Orgânica (ou o Plano Diretor) define de forma específica o conceito de função social da cidade em relação ao disposto na Constituição Federal?

4) Na definição da função social da cidade, a Lei Orgânica (ou o Plano Diretor) institui direitos urbanos identificados como o acesso universal à habitação e aos serviços de transporte, ao saneamento básico (nele entendido drenagem, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta e destinação dos resíduos sólidos), à saúde, à educação e cultura, ao esporte e lazer?

5) Estes direitos estão sendo de fato garantidos pelo poder público municipal?

DIREITOS SOCIAIS E DIREITOS URBANOS

Questões para discussão em grupo:
As leis existentes asseguram uma grande quantidade de direitos sociais na sociedade brasileira. No entanto, ainda estamos distantes da garantia destes direitos no dia-a-dia dos cidadãos.

- Porque estes direitos não são garantidos?
- A Prefeitura define e implementa políticas sociais que assegurem estes direitos? Quais?
- Que interesses impedem a aplicação destes direitos?
- Qual o papel do movimento popular para mudar esta realidade?

Artigo da revista que trata deste tema:

- Central dos Movimentos Populares: uma caravana rumo à cidadania – Entrevista com Aparecida Gonçalves

Gestão Democrática da Cidade

Soberania popular: novas relações entre poder público e sociedade

1) A lei Orgânica define a iniciativa popular de lei? Qual o quórum exigido?

2) O projeto de lei de iniciativa popular pode ser defendido em plenário pelos representantes do movimento?

3) Foi fixado um prazo máximo para a tramitação na Câmara de Vereadores, findo o qual o projeto deverá obrigatoriamente entrar em pauta de votação?

4) A Lei Orgânica institui inovações em relação ao plebiscito e ao referendo popular?

5) A Lei Orgânica institui a tribuna popular e/ou o veto popular? Existem definições para sua utilização pelos movimentos?

GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPAÇÃO POPULAR

Questões para discutir em grupo:

• Na sua opinião, as leis do seu município permitem a participação dos cidadãos nas decisões sobre a vida da cidade?

• Se existem conselhos municipais funcionando, quais as dificuldades sentidas pelos setores populares para deles participar?

• Que avanços têm sido percebidos na experiência dos conselhos?

Artigos da revista que tratam deste tema:

• Perspectivas para uma política de desenvolvimento econômico e regional - Michael Storper

• O Programa Prefeitura nos bairros - Salvador Soler

• O Prezeis enquanto instrumento de regulação urbanística - Adelmo Araújo

• Belo Horizonte: uma ação popular na administração

• Entrevista com o prefeito Patrus Ananias

DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO POPULAR

Questões para discutir em grupo:

• Na sua opinião, a prefeitura da sua cidade pode e deve assumir todas as responsabilidades concernentes à gestão urbana?

• O que deve e o que não deve ser descentralizado?

• Quais os limites e as possibilidades, políticas e técnicas, da descentralização administrativa?

• A descentralização contribui para a participação popular na gestão da cidade?

Artigos da revista que tratam deste tema:

• O município e a reforma urbana: os desafios da política urbana redistributiva - Luiz César de Queiroz Ribeiro

• Poder local e governabilidade: o caso de Porto Alegre - Luciano Fedozzi

• Questão urbana e meio ambiente: tendências e perspectivas - Adauto Lúcio Cardoso

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Questões para discussão:

• O orçamento do seu município é feito de forma centralizada ou participativa?

• Qual a importância do orçamento participativo em uma gestão democrática?

• Quais as dificuldades para implantar um processo de orçamento participativo?

• O que pode ser feito para superar estas dificuldades?

• Os movimentos sociais e as organizações não-governamentais têm procurado se articular para discutir uma estratégia de participação no orçamento da sua cidade?

Os Conselhos

6) Que conselhos foram criados pela Lei Orgânica e pelo Plano Diretor?

7) Eles têm função deliberativa ou consultiva?

8) Eles tem composição paritária entre segmentos do governo e da sociedade?

9) Há definição sobre as entidades que vão compor os conselhos?

10) Que conselhos estão efetivamente funcionando?

Descentralização da decisão

1) A leitura da Lei Orgânica e do Plano Diretor indica que ocorreu institucionalmente um real movimento de municipalização das políticas urbanas, pela qual o município assume responsabilidade na prestação dos serviços públicos e no controle do uso do solo da cidade?

2) A prefeitura é organizada através de unidades regionais descentralizadas?

3) As unidades regionais têm autonomia orçamentária?

4) As unidades regionais têm a função de prestação de serviços? Quais?

O processo orçamentário participativo

1) A Lei Orgânica institui a prática do orçamento participativo? Existe outra lei que a tenha instituído?

2) Como a participação é definida? De forma opinativa, através de assembléias nos bairros, através de emenda popular ou através da organização de fóruns ou conselhos?

3) Há obrigatoriedade de apresentação das receitas e despesas orçamentárias de maneira regionalizada?

4) Há mecanismos de participação popular na fiscalização e na prestação de contas?

Sistema de informações

5) A Lei Orgânica ou o Plano Diretor institui algum sistema municipal de informações ligado ao planejamento, gestão e controle pelo cidadão da ação governamental?

6) Há criação de cadastro imobiliário com a finalidade de prover o poder público, a iniciativa privada, as entidades da sociedade civil e o cidadão de dados precisos e atuais sobre preço, suprimento do solo urbanizado e sobre seu valor para projetos de curto, médio e longo prazos?

Gestão pública do solo urbano, reforma do direito de propriedade e política habitacional

1) Que instrumentos de controle do uso e ocupação do solo foram instituídos?

2) Foram definidos como princípios norteadores da ação do poder público:

a) de justa distribuição no uso dos recursos públicos;

b) de redistribuição dos ônus e benefícios da urbanização; e

c) de eficiência no uso dos benefícios urbanos?

3) Estes instrumentos fortalecem a capacidade das prefeituras na implantação de políticas fundiárias orientadas pelos princípios de redistribuição propostos pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana?

4) O município assumiu a política habitacional em sua lei orgânica e no seu plano diretor como responsabilidade pública local, fixando diretrizes para a elaboração de programas e alocando recursos?

5) O município estabeleceu programas de regularização fundiária e urbanização de favelas?

6) São definidas formas criativas de financiamento, com forte conteúdo redistributivo, especialmente com a adoção do solo criado, fundo de desenvolvimento e da transferência do direito de construir?

A municipalização das políticas urbanas de saneamento, transportes e meio ambiente

Política de saneamento e transportes

1) Que serviços no campo do saneamento básico são assumidos como de responsabilidade municipal na Lei Orgânica e no Plano Diretor?

2) No que concerne aos transportes urbanos:

a) É definido o regime de exploração do serviço?

b) São fixadas as normas de seu controle?

c) São estabelecidos princípios de tarifação social, fundo municipal e câmara de compensação tarifária?

Política de meio ambiente

1) Na Lei Orgânica e no Plano Diretor são estabelecidas algumas destas diretrizes na política ambiental local?

a) criação de unidades de conservação no território municipal;

b) defesa dos mananciais;

c) controle da poluição e fiscalização de produção, transporte e armazenamento de produtos tóxicos e/ou potencialmente lesivos à saúde e ao meio ambiente;

d) identificação dos elementos naturais relevantes para a preservação, como a cobertura vegetal remanescente, ecossistemas frágeis etc;

e) prevenção de riscos;

f) educação ambiental;

g) recuperação de áreas degradadas sob o ponto de vista ambiental; e

h) reflorestamento ❑

Artigos da revista que tratam deste tema:

- Cidadania ativa e governabilidade: provocações a partir da experiência dos movimentos populares urbanos em Porto Alegre - Sergio Baierle
- Poder local e governabilidade: o caso de Porto Alegre - Luciano Fedozzi
- O município e a reforma urbana: os desafios da política urbana redistributiva - Luiz César de Queiroz Ribeiro

SOBRE A REFORMA URBANA

Questões para debater em grupo:

- O que é reforma urbana?
- No seu município existe política popular de habitação? Como ela é executada?
- As obras públicas são destinadas às áreas mais necessitadas da cidade?

Artigos da revista que tratam deste tema:

- O município e a reforma urbana: os desafios da política urbana redistributiva - Luiz César de Queiroz Ribeiro
- Exclusão social e reforma urbana - Ermínia Maricato
- Economia popular e construção da cidade - José Luiz Coraggio
- Central dos Movimentos Populares: uma caravana rumo à cidadania - Entrevista com Aparecida Gonçalves

SANEAMENTO BÁSICO E TRANSPORTES

Questões para discutir em grupo:

- Identificamos nas cidades brasileiras uma grande diferença no atendimento do serviço de saneamento básico entre as áreas centrais e periféricas. Em relação ao transporte coletivo, em sua maioria gerido por empresas privadas, tem prevalecido a política das tarifas elevadas e da má qualidade do serviço.
- Quais os interesses econômicos envolvidos na gestão destas políticas?

Artigo da revista que trata do tema:

- Difusão e inovação da reforma urbana nos municípios brasileiros - Pesquisa IPPUR-FASE-Fundação Ford.

SOBRE A POLÍTICA DE MEIO AMBIENTE

Questões para debater em grupo:

- A questão ambiental tem sido uma preocupação dos movimentos sociais na sua cidade?
- Qual a estrutura ambiental da sua cidade?
- Como articular esta questão com as demais lutas urbanas?
- Quais os interesses em disputa?

Artigo da revista que trata deste tema:

- Questão urbana e meio ambiente: tendências e perspectivas - Adauto Lúcio Cardoso

VÍDEOS

ACESSO À TERRA
VHS, 14'55", 1992, NTSC
Produção: FASE Porto Alegre e Prefeitura Municipal de Porto Alegre

Este vídeo mostra a participação dos movimentos e das entidades populares na Constituição Municipal garantindo uma Lei Orgânica mais avançada em Porto Alegre.

REFORMA URBANA: FAÇA ESSA LEI
VHS, 15', 1992, NTSC
Produção: FASE Porto Alegre

Documentário que discute a importância da elaboração da Lei Orgânica Municipal com a participação da sociedade civil. Aponta soluções de mudança para uma cidade mais humana.

1º GRITO DA TERRA FIRME
VHS, 29', 1993, NTSC
Produção: Cepepo

Terra Firme, contrário à sua denominação, é um dos bairros mais populosos de Belém (PA). O vídeo retrata as ações reivindicatórias da população de baixa renda preparando uma audiência pública na área. Resultado de um "vídeo-processo" elaborado pelos próprios moradores da área.

MACRODRENAGEM - ESTE PROJETO É NOSSO
VHS, 20', 1993, NTSC
Produção: Cepepo

Vídeo sobre o Projeto de Macrodrenagem na Região da Baixada (áreas alagadas abaixo do nível do mar) em Belém (PA). Em março de 1993, a população desta área se reuniu para discutir os diversos aspectos deste projeto. Este vídeo retrata os resultados destas discussões.

MOVIMENTO EM DEFESA DO FAVELADO
U-Matic, 23', 1993, NTSC
Direção: Júlio Wainer
Produção: M.D.F. - Região Episcopal do Belém

Documentário que retrata a luta e a organização de uma comunidade de favelados que acreditou na sua força política e firmou seu direito de cidadania. Um grupo que nasceu pequeno e pela união de todos foi crescendo, formando hoje o M.D.F. - Movimento de Defesa do Favelado.

PERÍMETRO URBANO
U-Matic, 20', 1993, NTSC
Direção: Mabel de Faria e Alberto López Mejía
Produção: FASE/PIC - Programa de Investigação e Comunicação

Trata de questões relativas à reforma urbana tais como produção e gestão da cidade, papel dos movimentos sociais, importância da opinião pública e desafios.

CIDADE HOJE: QUESTÕES PARA REFORMA URBANA
U-Matic, 20', 1992, PAL-M
Direção: Alberto López Mejía e Mabel de Faria
Produção: FASE - Setor Audiovisual

A partir do quadro atual das cidades brasileiras, este documentário procura discutir o papel dos vários atores envolvidos na problemática urbana através de questões como orçamento municipal, especulação imobiliária, políticas públicas e outros.

TÁ LIMPO
VHS, 20', 1991, NTSC
Direção: Christina Koening
Produção: Época 10 Comunicações

Neste desenho animado, o menino Pipoca e seu amigo Bico, um urubu, convivem diariamente com os problemas causados pela sujeira do bairro. Motivado por Bico e Pipoca, os moradores passam a aproveitar o lixo e ainda encontram uma fonte de recursos para a comunidade.

ANANI
VHS, 22', 1990, NTSC
Produção: FASE Belém/Cepepo

Este vídeo retrata a problemática dos migrantes da zona rural de Belém. Expulsos de suas terras, vêm buscar na cidade grande condições de sobrevivência, deparando-se com um quadro mais drástico. Sem emprego, sem terra e sem casa para morar, estes migrantes se organizam e lutam para conquistar a posse da terra, títulos de propriedade e saneamento básico.

MORAR: SONHO OU REALIDADE?
U-Matic, 25', 1990, PAL-M
Direção: Alberto López Mejía
Produção: FASE - Setor Audiovisual

O vídeo retrata, através da ficção, a vida e a luta dos moradores de loteamentos clandestinos e irregulares na Zona Oeste do Rio de Janeiro.

CIDADE NOSSA, VIDA MELHOR
VHS, 31', 1989, NTSC
Direção: Manfredo Caldas
Produção: FASE Rio

O vídeo retrata a realidade do saneamento básico em São João de Meriti (RJ) e as ações do movimento popular, suas esperanças, seu cotidiano e suas lutas através da Federação das Associações de Moradores (ABM).

MORANDO COM PEITO DE AÇO
U-Matic, 35', 1989, PAL-M
Direção: Manfredo Caldas
Produção: FASE - Setor Audiovisual

Documentário retratando as formas de violência que atingem os moradores do conjunto habitacional "Cidade de Deus" (RJ). Os moradores denunciam a discriminação que a sociedade e o Estado impõe e explicitam o drama diário da coexistência com a criminalidade e com a violência urbana.

QUEREMOS MORAR COMO GENTE
VHS, 30', 1989, NTSC
Produção: FASE São Paulo

Este vídeo apresenta as propostas de luta e buscas de alternativas de um mutirão da periferia da cidade de São Paulo para solucionar a problemática habitacional.

BENGUI - A LUTA PELO TRANSPORTE (I, II, III)
VHS, 30'(cada), 1986, NTSC
Produção: FASE Belém

Vídeo-registro sobre uma etapa da organização popular de um bairro da periferia de Belém, através da associação de moradores.

DAQUI NÃO SAIO, DAQUI NINGUÉM ME TIRA
VHS, 40', 1986, NTSC
Produção: FASE Belém

Relato da situação das baixadas de Belém. Informa qual o plano governamental de saneamento e a proposta elaborada pelos moradores através da Comissão de Bairros de Belém.

CHEGOU O KIT DE TV E RÁDIO COMUNITÁRIAS!

ELEIÇÕES:
Como Fazer Animação de Rua

A FASE produziu um conjunto de materiais sobre o tema ELEIÇÕES. É o kit "Eleições: Como Fazer Animação de Rua". São duas cartilhas, um vídeo e um programa de rádio demonstrativos, com duração de 30 minutos, que fornecem uma série de dinâmicas e conteúdos para serem aplicados em animações de rua utilizando o vídeo e o rádio.



Os exemplos apresentados podem ser adaptados ou recriados por grupos de cultura, educadores, agentes comunitários e pastorais, sindicatos ou por quaisquer grupos interessados no exercício democrático da cidadania, além de estimular a população a debater, de forma criativa, as eleições ou outros temas de seu interesse.

"Eleições: Como Fazer Animação de Rua" apresenta uma série de técnicas, métodos e cenários que possibilitam a construção de sua TV de rua (com telão ou monitor) ou sua rádio popular (que pode utilizar desde a emissão por antena até a rádio itinerante com carro de som).

As dinâmicas de animação de rua para TV e rádio popular caracterizam-se pela sua agilidade, baixo custo e abrangência de público.

O eixo de sua execução é a animação e o desempenho dos animadores. Por isso dedicamos uma parte considerável dos materiais para apresentar alguns conceitos básicos e dicas sobre dinâmicas de animação.

Esperamos que "Eleições: Como Fazer Animação de Rua" estimule você a realizar este tipo de experiência!

ONDE ADQUIRIR:
FASE – Rua Bento Lisboa , 58 – Catete
CEP 22221-011 – Rio de Janeiro – RJ
Tel. (021) 285-2998

PRÓXIMO NÚMERO

POBREZA, TRABALHO E RENDA

A pobreza no Brasil muitas vezes está associada à falta de oportunidades de emprego e à falta de qualidade dos postos de trabalho. Forma-se um círculo vicioso: o Mapa da Fome se superpõe ao Mapa do Desemprego e do Subemprego, grandes contingentes de miseráveis são localizados em áreas sem quaisquer perspectivas de desenvolvimento econômico.

Nos centos urbanos – e, em menor medida, na área rural –, o trabalho assalariado exige maior qualificação e diminui cada vez mais a geração de novos empregos na área da produção industrial e agroindustrial. Parte desses problemas não são específicos do Brasil: também nos países desenvolvidos o tipo de crescimento ocorrido nas últimas décadas vem prescindindo de mão-de-obra, gerando taxas de desemprego crescentes. No Brasil, esta nova realidade se soma ao chamado "desemprego estrutural" disfarçado pela grande expansão da economia informal.

Muitas alternativas vêm sendo cogitadas através das políticas sociais que podem apresentar variadas perspectivas: complementação da renda gerada através do trabalho assalariado; redistribuição do lucro concentrado em setores, na maior parte das vezes, oligopolizados; ou, ainda, políticas diretamente geradoras de emprego e renda. Neste campo, tem se ampliado a discussão quanto à necessidade da utilização de novas tecnologias e do envolvimento de movimentos sociais do campo e da cidade para que, coletivamente, possam criar iniciativas locais geradoras de trabalho e renda.

O nosso desafio quanto ao tema em discussão é conseguir articular novos projetos de desenvolvimento no plano macroeconômico – a proliferação das chamadas iniciativas locais – produzindo uma combinação viável entre mercado e crescimento econômico.

Estes são os temas do próximo número de Proposta.

PROPOSTA Nº 63