1. Gestão Urbana & Governança

1.1 - Estado da arte no Brasil
1.2 - Estado da arte na França
1.3 - Relatório final do grupo de trabalho
1.4 - Composição do grupo de trabalho

1.

Gestão Urbana & Governança

1.1 - Estado da arte no Brasil

Sérgio de Azevedo - UENF
Luiz César de Queiroz Ribeiro - IPPUR/UFRJ
Virgínia Renno dos Mares Guia - Fundação João Pinheiro

1 - Introdução

Há certo consenso entre estudiosos filiados a diferentes correntes de pensamento de que nas últimas duas décadas a maioria dos Estados nacionais e subnacionais, especialmente no chamado Terceiro Mundo, perderam a capacidade de intervenção efetiva, instalando-se uma crise de *governance*. Alguns pesquisadores ressaltam que esses constrangimentos da ação governamental possuem características estruturais, ainda pouco sistematizadas e analisadas, comuns às chamadas "novas democracias", que, nos anos 80, foram palcos de reformas políticas democráticas sem a necessária contrapartida de inovações efetivas na área econômica e social. Nessa mesma linha, há os que consideram as instabilidades desses Estados como decorrentes da incorporação das camadas populares à dinâmica democrática antes que se obtivesse a completa institucionalidade das regras de um sistema político com maior grau de competição entre os vários atores. Vale lembrar, também, as explicações que vinculam as constantes crises institucionais à tradição de violações freqüentes das normas (impunidade, corporativismo desregulado, extorsão de renda sob violência, etc.), comprometendo a credibilidade da lei e maximizando

os efeitos perversos oriundos das próprias tentativas de formalização da intervenção estatal, o que tem levado a uma situação de constante imprevisibilidade, de ausência de "regras do jogo" fixas e confiáveis, na qual, de fato, prevalece o chamado pretorianismo, ou seja, a lei do mais forte.

Na sua atual acepção, o conceito de *governance* (governança) não se limita à capacidade administrativa do Estado e à maior ou menor eficácia da máquina estatal na implementação de políticas públicas. Além das questões político-institucionais de tomada de decisões, envolveria, também, o sistema de intermediação de interesses, especialmente no que diz respeito às formas de participação dos grupos organizados da sociedade no processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas. Em suma, a noção de governança permite, por um lado, avaliar a existência e funcionamento de canais eficientes de mobilização e envolvimento da comunidade na elaboração e implementação de políticas e, por outro, identificar a capacidade operacional da burocracia governamental nas atividades de atuação direta e na efetivação da regulação pública.

No Brasil, os nossos problemas são menos de governabilidade (vinculados aos condicionantes institucionais do exercício da autoridade política) e muito mais de governança (ligados à forma de uso dessa autoridade). Em outras palavras, a "fragilidade institucional" brasileira somente pode ser entendida a partir do nosso processo histórico e social. Este pode nos ajudar a compreender como, sob uma capa formalmente poliárquica e moderna, operam relações sociais e uso da autoridade reais que não guardam, na maior parte das vezes, sintonia com o aparato institucional legal.

Nesse sentido, Fábio W. Reis percebe de maneira muito acurada o cerne da crise estrutural brasileira ao ressaltar que a nossa profunda desigualdade social acarreta submundos sociais com baixa porosidade entre si, que não só dificultam a universalização do mercado, como dividem a sociedade em estamentos que se aproximariam muito mais da noção de casta do que da de classe social clássica. Em outras palavras, seria possível dizer que, em muitos aspectos, não há "mercados" reais que operem igualmente para todos.

Essas características da nossa estrutura social – profundamente condicionada pela existência prévia da escravidão – explicariam o âmago da nossa fragilidade institucional.

2 - Desenvolvimento institucional: gestão local e metropolitana

2.1 - Da gestão local ao surgimento da questão metropolitana

A partir dos anos 50, com a aceleração da industrialização e da urbanização, tornam-se evidentes o agravamento dos problemas do sistema urbano nacional e a multiplicação dos problemas intra-urbanos nos grandes centros regionais e nas grandes metrópoles do Sudeste. Consolida-se um modelo metropolitano fundado na extensão das periferias cada vez mais distantes das zonas centrais e carentes dos serviços urbanos básicos. Apesar da existência de uma legislação rigorosa de controle do parcelamento do solo em muitas capitais, esse modelo metropolitano se impõe em razão do caráter populista do modelo político em vigor. Ele permite criar clientelas políticas e, simultaneamente, permite às Prefeituras fonte adicional de receita a curto prazo pela possibilidade da cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano.

Com o golpe militar de 1964, instala-se no país um regime autoritário, pondo fim à etapa populista em vigor desde o final da década de 30. As instituições parlamentares vêem reduzida sua importância como canalizadoras dos interesses dos cidadãos. O poder dos parlamentares é, em grande parte, deslocado para centros burocráticos de decisão. Reforçando a ascensão tecnocrática, observa-se a crescente subordinação da política ao campo da administração pública, sujeitando-a a pretensas regras de racionalidade em vez de basear-se no consenso. Nesse contexto, ocorrem mudanças significativas na atuação do Estado no que tange especificamente à política urbana. Embora tenha se observado a tendência à interferência do governo central no processo de urbanização desde a década de 30, é após 1964 que essa tendência se acentua. No Estado autoritário, eminentemente centralista, que se instala após essa data, o Governo Federal acumula progressivamente o poder de decisão e reduz a autonomia dos estados e municípios. As Prefeituras vão gradativamente cedendo espaço ao Governo Federal, que passa a fornecer os grandes condicionantes para as ações públicas, seja com políticas setoriais que têm repercussão sobre a questão urbana, seja com a definição de diretrizes explícitas de política urbana.

A necessidade de uma política nacional de desenvolvimento urbano e de políticas específicas de gestão das metrópoles passa a ser oficialmente as-

sumida pelos escalões superiores dos diversos organismos técnicos criados após 1964. São instituídas por lei federal nove regiões metropolitanas (Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba e Porto Alegre) e criados os organismos correspondentes vinculados aos governos estaduais, com a finalidade de coordenar por meio de planos e programas a ação dos atores públicos nas áreas consideradas conurbadas.

Ainda que a questão metropolitana tenha sido incluída na Constituição Federal de 1967 e mantida na Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, em pleno regime militar, somente em 1973, com a promulgação da Lei Federal Complementar n.º 14, as regiões metropolitanas são institucionalizadas[1]. Abortando as experiências embrionárias de gestão compartilhada que se encontravam em curso, é imposta aos municípios sua participação compulsória nas regiões metropolitanas então criadas. São, também, desconsideradas as peculiaridades regionais na definição dos serviços que deveriam ser alvo da gestão comum[2]. Estabelecidos de maneira unívoca, deixam de ser contemplados serviços importantes em várias regiões, enquanto é incluído, por exemplo, o gás canalizado, existente somente no Rio de Janeiro e em São Paulo. O tratamento unívoco estabelecido pela Lei Complementar n.º 14 estende-se, ainda, ao aparato de gestão metropolitana, atribuída aos conselhos deliberativo e consultivo, nos quais é garantida ampla maioria de representantes dos executivos estaduais, enquanto aos municípios é atribuída uma participação praticamente simbólica.

Há de se reconhecer, contudo, que duas questões básicas importantes foram contempladas: é explicitado o conceito de interesse comum metropolitano, num reconhecimento da necessidade de enfrentamento conjunto de problemas na prestação de serviços públicos. Ao lado disso, o ordenamento do uso e ocupação do solo, incluído entre esses serviços, passa a ser alvo de planejamento e normalização na maioria das regiões metropolitanas.

[1] São, então, criadas as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Posteriormente, a Lei Complementar Federal n.º20/74 criou a região metropolitana do Rio de Janeiro.

[2] A Lei Federal nº 14 definiu como "serviços comuns de interesse metropolitano" o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; o saneamento básico (água, esgoto, limpeza pública); o aproveitamento dos recursos hídricos e o controle da poluição ambiental; a produção e distribuição de gás combustível canalizado; os transportes e sistema viário; e o uso do solo.

Com a crise financeira dos anos 80 e o início do processo de redemocratização, as brechas institucionais e as fragilidades do sistema de planejamento e gestão metropolitanos são explicitadas. A carência de recursos públicos tem como conseqüência imediata o estancamento dos investimentos federais nas regiões metropolitanas, culminando com o desmonte do aparato de organismos federais que atuava na promoção do desenvolvimento urbano. De formulador e, em grande medida, executor da política urbana no país, o Governo Federal passa a assumir papel secundário na regulação e no financiamento de alguns programas pontuais.

2.2 - A crise do modelo metropolitano padronizado e o ressurgimento do municipalismo exacerbado

Por sua vez, o processo de redemocratização vem fortalecer novos atores sociais – em especial os governos locais e os movimentos sociais urbanos –, cujos interesses não eram contemplados nas agendas das entidades metropolitanas. Grupos recém-organizados da sociedade começam a expressar mais abertamente seu descontentamento com o regime. O Poder Público, nas suas diversas esferas, reordena sua atuação: os grandes investimentos são substituídos por projetos mais modestos e por "programas alternativos", e, no âmbito da política social, surge o apelo à participação popular. Nesse contexto, a crescente demanda por autonomia municipal, cerceada por longo período, e que irá repercutir na Constituição Federal de 1988, induz a uma resistência explícita à questão metropolitana, manifesta não só entre os representantes do Poder Público municipal como também entre os juristas e estudiosos em geral, afetos a questões urbanas.

Esse segundo momento, marcado pela exacerbada valorização do poder local, foi o período de hegemonia de uma retórica municipalista, em que a questão metropolitana é identificada *in limine* com o desmando do governo militar e, simultaneamente, identificada como uma estrutura institucional padronizada e ineficaz. A palavra de ordem agora é municipalização. A grande questão passa a ser a celebração de um novo pacto federativo, pelo qual se espera a institucionalização de mecanismos de descentralização e democratização da gestão, e de aumento da autonomia financeira dos estados e dos municípios.

Em meados dos anos 80, inicia-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, crescem substancialmente as receitas de estados e municípios *vis-à-vis* a União, sendo beneficiados, especialmente, os municípios das capitais e de cidades médias mais desenvolvidas. Ressalta-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.

Na Constituição Federal de 1988, a gestão metropolitana obtém apenas um tratamento genérico, delegando-se aos estados as responsabilidades para a instituição e definição das funções de gestão metropolitana, e, ao mesmo tempo, tornando possível o surgimento de estruturas de gestão mais flexíveis e adequadas às peculiaridades regionais[3].

Com a nova realidade constitucional, o destino dos antigos órgãos metropolitanos fica totalmente à mercê das variáveis internas de cada Estado. Selando o fim do planejamento metropolitano, a maioria dos órgãos técnicos responsáveis por essa atividade é relegada ao plano secundário ou extinta.

A Constituição de 1988 autoriza formalmente o surgimento de formatos institucionais mais condizentes com as diferentes realidades regionais, ao atribuir às assembléias legislativas a responsabilidade pelo tratamento da questão metropolitana. E, ainda, que se possam levantar pistas que indiquem caminhos com maiores potencialidades para a abordagem das diversas dimensões da questão metropolitana. A análise das diversas constituições estaduais evidencia um cenário extremamente diferenciado na definição das funções de

[3] Em seu artigo 25 a Constituição Federal estabelece que "os estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum".

regulação dos órgãos metropolitanos. Ressalta-se que apenas um número reduzido de Constituições estaduais define pontualmente as "funções de interesses comuns" dos municípios pertencentes às regiões metropolitanas.

Grosso modo, pode-se dizer que nos novos arranjos institucionais decorrentes das constituições estaduais e da legislação ordinária, na maioria dos casos, observa-se a concessão formal de maior poder de decisão aos municípios. Entretanto, a indefinição dos recursos a serem utilizados na gestão metropolitana caracteriza uma situação de fragilidade institucional dos órgãos metropolitanos criados. Da mesma forma, mesmo nos estados onde se previam mecanismos de financiamento metropolitano[4], não ocorreu a regulamentação conforme o esperado pela maioria dos pequenos e médios municípios metropolitanos. Por que razão haveriam os municípios maiores, particularmente os das capitais, e o Governo do Estado de financiar a quase totalidade dessas verbas metropolitanas se, formalmente, lhes caberia modesta influência no processo de decisão sobre a alocação das mesmas e, por conseguinte, irrelevantes ganhos políticos? Numa situação dessas, os pressupostos elementares da lógica da ação coletiva indicam que o comportamento do Estado e desses municípios é exatamente o esperado, ou seja, a não-cooperação, já que os custos financeiros seriam incomensuravelmente maiores do que os possíveis retornos políticos.

2.3 - A nova etapa da questão metropolitana: as diversidades de padrões de gestão

A partir de meados dos anos 90 começa a tomar forma – ainda que de maneira incipiente – uma nova e complexa realidade institucional metropolitana, que busca superar a perspectiva localista pós-1988, sem retornar, contudo, a modelos padronizados, como ocorreu no período do regime militar. Essa nova fase – regulada pelos três níveis de governo – combina diferentes formas de associações compulsórias com diversas modalidades voluntárias de associação. Nesses novos arranjos institucionais em fase de experimentação, chama a atenção tanto o surgimento de novos atores como os novos papéis desempenhados por atores clássicos dessa arena.

[4] Um exemplo é o caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte, onde o Fundo Metropolitano, previsto pela Constituição Estadual de 1989, não foi até o momento implementado e nem mesmo regulamentado.

No que diz respeito aos "novos atores", a maior novidade é o envolvimento da sociedade organizada – associações civis de vários matizes e as organizações não-governamentais (ONGs) – e da iniciativa privada *stricto sensu*.

A participação em Conselhos de Políticas Públicas supramunicipais e na implementação e fiscalização das mesmas seria uma das formas de envolvimento da comunidade organizada (Associações, ONGs, etc.). Por outro lado, a chamada iniciativa privada aparece principalmente como concessionária ou permissionária de diferentes serviços públicos de âmbito metropolitano ou envolvendo grupos de municípios em decorrência do processo de reforma do Estado em curso no Brasil.

Um outro ator – ainda que não possa ser considerado "novo" na arena metropolitana – que surge com maior força são as agências de financiamento e fomento internacionais. Via de regra, essas agências atuam em parceria com os três níveis de governo em projetos de impacto metropolitano para enfrentar problemas considerados estratégicos (meio ambiente, saneamento, transporte de massa, etc.), envolvendo normalmente grupos organizados da sociedade relacionados ou atingidos por essas iniciativas.

No referente aos atores clássicos, percebe-se do ponto de vista da União o reinício de atividades de regulação e de financiamento que, mesmo não se enquadrando como estritamente metropolitanas, envolvem governos e agências de diversos níveis. Esse é o caso dos comitês de gestão das bacias hidrográficas que abrangem inúmeros municípios (muitos deles metropolitanos) e, por vezes, mais de um estado federado.

Ressalta-se que a política nacional de recursos hídricos regulamentada pela Lei 9.433, de 8 de janeiro de 1997, estabelece que a gestão desse bem público deve ocorrer de forma compartilhada entre os três níveis de governo[5] e estar integrada à política ambiental, bem como aos sistemas municipais, estaduais e nacional de planejamento.

Por outro lado, no âmbito dos governos estaduais, nota-se tanto um maior empenho normativo (por exemplo, visando aos serviços públicos a

[5] O sistema nacional de gerenciamento dos recursos hídricos é formado pelo Conselho Nacional de Recursos Hídricos (federal), pelos Conselhos de Recursos Hídricos estaduais e municipais e pelos Comitês de Bacia Hidrográfica.

cargo da iniciativa privada) quanto uma maior participação com recursos próprios em parcerias com municípios e/ou Governo Federal, buscando equacionar questões que extrapolam o nível local.

Entretanto, chama a atenção a centralidade que passam a ter os governos municipais – *vis-à-vis* as fases anteriores – nesses novos desenhos institucionais, sejam compulsórios ou voluntários, tanto em suas relações com os outros níveis de governo quanto no referente às articulações com os novos a tores provenientes da sociedade organizada e da iniciativa privada.

3 - Instrumentos de gestão do uso do solo urbano: avanços, dilemas e impactos sociais

Apenas no período mais recente, a partir da Constituição Federal de 1988, é que se têm observado avanços significativos[6] na capacitação institucional dos governos municipais para exercerem a função de reguladores do uso do solo urbano. Ao reconhecer, com efeito, a função social de propriedade, a Constituição Federal de 1988 facultou ao poder público municipal a adoção de instrumentos que, consubstanciados nas Leis Orgânicas Municipais, abrem espaço para uma atuação mais efetiva em relação à prática de retenção de terras à espera de maior valorização, tão comum principalmente nas cidades de maior porte. Por outro lado, no que se refere às normas urbanísticas, a Constituição Federal de 1988 tornou obrigatória a elaboração de Planos Diretores que devem orientar o desenvolvimento urbano dos municípios e materializar, na prática, o princípio da função social da propriedade.

Esta nova institucionalidade tem como fundamento fortalecer técnica e administrativamente as Prefeituras para que suas ações da regulação do uso do solo reduzam ou eliminem a dinâmica historicamente vigente na formação das cidades brasileiras, segundo a qual os ônus da expansão urbana recaem sempre sobre o Poder Público.

[6] Ver "Constituição da República Federativa do Brasil", 1988 - Título VII: "Da Ordem Econômica e Financeira"; Capítulo II. "Da Política Urbana", art. 182.

A recente aprovação da Lei Federal conhecida como o "Estatuto da Cidade" veio não só a regulamentar as mudanças institucionais iniciadas em 1988, como criar novos instrumentos (usucapião urbano coletivo, "solo criado", etc.) na direção do fortalecimento do modelo de gestão regulatória da urbanização ao nível dos municípios. Desse ponto de vista, podemos dizer que há hoje um quadro formal de governança de nossas cidades. Entretanto, a utilização desse instrumental enfrenta vários desafios.

4 - Gestão integrada de políticas urbanas: realidade ou mito?

4.1 - A regulação da cidade ilegal: a ausência de cultura técnica

É reconhecida a existência no Brasil de duas realidades urbanas: a cidade legal e a cidade "real", uma construída dentro da legalidade urbanística e outra, a cidade irregular e mesmo ilegal. A grande maioria das Prefeituras não tem em seus cadastros as informações que permitam o conhecimento da verdadeira cidade a ser regulada. Esse divórcio é um produto histórico-social que não será transformado imediatamente pela ação voluntarista de uma burocracia técnica, por mais competente e empenhada que ela seja. Com efeito, por um lado, há na cidade "real" interesses econômicos (e às vezes políticos) que certamente resistirão ao modelo regulatório. De outro lado, os produtos acumulados historicamente pelas formas de produção da cidade "real" expressam realidades urbanísticas e habitacionais diversificadas e pouco conhecidas. Em resumo, as nossas Prefeituras estão desaparelhadas da cultura técnica necessária para criar ações de regulação dos mecanismos de produção da cidade "real".

4.2 - Regulação do uso do solo e as políticas urbanas setoriais: o problema das interfaces

Ao se analisar qualquer política setorial, a interface com outras políticas urbanas é um dos aspectos a ser considerado. Assim, por exemplo, em função da interdependência da questão da moradia com outras esferas recorrentes e complementares, nem sempre um simples incremento dos programas de habitação se apresenta como a solução mais indicada para melhorar

as condições habitacionais da população mais pobre. Em primeiro lugar, porque esses programas podem ser inviabilizados caso outras políticas urbanas, como a de transporte, energia elétrica, esgotamento sanitário e abastecimento de água, não sejam integrados a eles. De outra parte, devido também ao *trade-off* entre diversas políticas públicas, em certas ocasiões, mudanças em outros setores – como maior investimento em saneamento básico (esgoto e água), incremento no nível de emprego, aumento do salário mínimo, regularização fundiária, entre outras – podem ter um impacto muito maior nas condições habitacionais das famílias de baixa renda do que um simples reforço dos investimentos no setor em questão.

Tudo parece indicar que, no caso específico dos setores de menor rendimento, não é possível melhorar substancialmente suas condições de habitat atuando apenas de maneira setorial, sem levar em conta o *trade-off* existente com diversas políticas urbanas.

4.3 - A cooperação Poder Público e Sociedade: desafios da gestão participativa

O marco de política regulatória inclui o princípio da busca da cooperação entre a sociedade organizada e o Poder Público na gestão do uso do solo. Embora muitas vezes utilizando uma retórica de participação comunitária, pode-se dizer, grosso modo, que há um retorno à situação anterior a 1964, quando predominava, no máximo, um tênue planejamento incremental visando resolver problemas pontuais e localizados. No caso brasileiro, a maioria das experiências colocadas sob a rubrica de planejamento participativo refere-se ao que denominamos de "participação restrita ou instrumental". Da parte do governo, esse tipo de iniciativa busca alcançar diferentes objetivos: responder à crise do modelo compreensivo de planejamento; dividir responsabilidades com as comunidades carentes na aplicação de verbas escassas; ampliar os recursos disponíveis, mediante a substituição de parte do capital por mão-de-obra gratuita ou sub-remunerada; aumentar a eficácia na alocação de recursos; elevar o nível de legitimação do governo e/ou das burocracias públicas, entre outros.

Por parte das organizações associativas de baixa renda, a participação nesse tipo de planejamento – normalmente vinculado a programas alternati-

vos – é motivada por interesses bastante pragmáticos, ou seja, é vista como forma de conseguir do Poder Público recursos adicionais àqueles eventualmente obtidos com os programas tradicionais.

Outra modalidade de envolvimento comunitário – muito diferente da "participação restrita" – é a que denominamos de "participação ampliada ou neocorporativa". Este tipo de participação ocorre normalmente a partir da inclusão de organizações associativas em órgãos colegiados do tipo "Conselhos" ou "Comitês". Trata-se de substituir o corporativismo hoje existente, informal, não institucionalizado, 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. Seguramente, as diretrizes emanadas de um grupo eclético e policlassista como esse tenderão a possuir um caráter mais público e, portanto, menos "corporativista", já que cada grupo, para garantir suas prioridades, será levado a negociar, abrindo mão do não essencial, ou seja, procurará "entregar os anéis para não perder os dedos".

Mesmo nas experiências recentes de governos municipais sob o controle do Partido dos Trabalhadores (PT), propensas a ampliar a participação direta da comunidade por meio da incorporação de Conselhos Populares e entidades congêneres no processo decisório da administração pública, nem sempre houve clareza sobre a melhor forma de proceder.

Observa-se que, diante dos inúmeros desafios dessas administrações municipais de cunho popular e da necessidade de maior eficácia frente às enormes demandas imediatas da população – aliado à falta de consenso e à complexidade de implementação desses mecanismos de participação direta –, ocorre, normalmente, uma defasagem entre o discurso inicial desses governos e a sua prática.

As experiências brasileiras de planejamento participativo ampliado ou neocorporativo são ainda relativamente incipientes. Isto por dois motivos: primeiro, porque o Poder Público – diferentemente de quando se trata do planejamento instrumental – tem resistências em incorporar este tipo de participação ampliada; segundo, pelo pouco interesse de grande parte das

associações por esse tipo de participação ampliada. A "participação neocorporativa", de maior tradição nos países da Europa Ocidental – que no Brasil somente após a constituição de 1988 começa a ser dinamizada –, atrai, fundamentalmente, organizações reivindicativas de âmbito mais abrangente (federações, associações regionais, estaduais e nacionais) e os movimentos sociais *strito sensu* (ambientalistas, movimento negro, etc.). Deve-se ressaltar o pequeno interesse que esse tipo de participação normalmente desperta em organizações reivindicativas de âmbito limitado (associações de moradores, clubes de amigos de bairro, movimentos de creche, de transporte, etc., restritos a bairros específicos), e mesmo entre movimentos sociais que não consideram o tema em pauta como uma prioridade na sua agenda (por exemplo, a participação das Centrais Sindicais em Conselhos Municipais de Educação, Saúde, etc.). Entretanto, sem nenhuma dúvida, a participação ampliada pode vir a ser um mecanismo importante de democratização do Estado e de incorporação paulatina dos setores populares mais bem organizados na gestão da política urbana nos diferentes níveis de governo.

4.4 - Modelo Regulatório *versus* Modelo Competitivo

As cidades brasileiras são hoje crescentemente influenciadas pelo modelo do planejamento estratégico, que se orienta pelo objetivo de aumentar a competição das localidades na economia globalizada. A força política e ideológica deste modelo, que chega a nós por força da circulação internacional das empresas de consultoria, expressa na quantidade de Prefeituras que o tem adotado, está associada ao fato de a sua concepção basear-se em orientações e princípios que parecem responder mais eficazmente e de maneira politicamente mais rentável aos problemas prementes das Prefeituras, ou seja:

1- dificuldade de financiamento com recursos próprios das ações de provisão, já que invariavelmente no modelo competitivo recomenda-se buscar parcerias com o mercado; e

2- concentração das ações do poder público nos aspectos da cidade considerados estratégicos, por meio de projetos focalizados, diante das dificuldades técnicas das Prefeituras em desenvolver planos globais para o conjunto da cidade.

Sabemos, no entanto, que o desenvolvimento econômico tenderá cada

vez mais a se concentrar territorialmente naqueles pontos do país onde haja disponibilidade de centros de pesquisa de excelência e de mão-de-obra bastante qualificada. Nesse sentido, provavelmente as melhores alternativas para esses investimentos estarão nas regiões mais desenvolvidas do país, com destaque para as áreas metropolitanas e para alguns conglomerados de cidades estratégicas (situação geográfica privilegiada, avanço do parque tecnológico, centros universitários importantes, etc.). Isso significa um grande desafio para os responsáveis pela administração das cidades, especialmente para aquelas localizadas marginalmente ou fora desse circuito.

5 - Conclusões: que perspectivas?

As funções estratégicas dos governos das médias e grandes cidades brasileiras devem ser pensadas a partir de duas dimensões. A primeira refere-se à capacidade institucional do governo em coordenar as ações dos diversos órgãos da Administração e de planejar e colaborar na implementação de políticas e programas de governo. As atividades de planejamento e coordenação devem se concentrar nas fronteiras e interfaces dos órgãos e políticas governamentais, buscando neutralizar ou reduzir as externalidades negativas das diferentes políticas públicas, além de assegurar economias de escala, ganhos de integração e melhor aproveitamento de recursos.

Em outras palavras, a agência de planejamento local não deve planejar sozinha, tampouco cair na posição contrária de somente justapor planos setoriais sem nenhuma integração real. A primeira posição lembra a visão tecnocrática e superada do planejamento compreensivo – que se mostrou inviável nos países, tanto no Brasil como nos demais países do Terceiro Mundo –, enquanto a segunda tem sido comum em situações em que, após o fracasso de iniciativas globalizantes e centralizadoras, o que restou do planejamento foi um ritualismo de apresentação de planos, apenas para cumprir obrigações formais.

A segunda dimensão de ação dos governos locais, tão importante quanto a anterior, diz respeito às prioridades, metas e impactos econômicos e sociais que se esperam para a cidade nos próximos anos. Ainda no âmbito de diretri-

zes gerais para lograr maior eficácia e possibilidades reais de apoio para mudança, além do apoio e integração da máquina pública, acima mencionada, é fundamental uma estratégia de envolvimento e co-responsabilidade da sociedade organizada. Trata-se de perceber que em sociedades complexas o governo local está longe de possuir sozinho o poder sobre os rumos da cidade. Cabe-lhe, sem dúvida, um papel de liderança e de aglutinação de aliados para elaboração de agendas mínimas, e a formação de coalizões com legitimidade e força suficientes para a elaboração e implementação de mudanças nas várias áreas de sua competência formal.

Apesar da importância e potencialidades das políticas regulatórias para o futuro das cidades brasileiras, poder-se-ia dizer que o Poder Público enfrenta atualmente, nesta esfera, dificuldades decorrentes de três diferentes dimensões.

A primeira diz respeito a constrangimentos estruturais decorrentes do próprio processo de globalização, que, entre outros efeitos, aumenta a discrepância entre processos de decisão econômica (muitas vezes balizados em lógicas empresariais de âmbito internacional) e os mecanismos de tomada de decisão política dos Estados nacionais, e seus respectivos governos regionais e locais, restritos exclusivamente aos seus territórios. Isso significa que em muitos casos a implantação de projetos de grande impacto urbano – como, por exemplo, uma montadora de automóveis – pode significar profundas modificações na infra-estrutura e nos serviços urbanos existentes, tornando obsoleta boa parte dos mecanismos de regulação em vigor.

A segunda dimensão de constrangimentos diz respeito às inúmeras variáveis envolvidas em políticas regulatórias urbanas – a maioria não percebida *a priori* por técnicos e legisladores –, fazendo com que a quantidade de efeitos não esperados seja algo não negligenciável. Embora alguns destes "efeitos não esperados" apresentem aspectos positivos, a maioria, sem dúvida, é formada pelos chamados "efeitos perversos". Esse é um fator clássico que explica o insucesso ou o impacto muito diferente do previsto por urbanistas por ocasião da implantação de uma determinada legislação padronizada em cidades hierarquizadas e extremamente desiguais do ponto de vista social e urbanístico.

A terceira dimensão diz respeito, não raro, ao aparente paradoxo da

coexistência de uma enorme quantidade de instrumentos de regulação (leis, decretos, planos, programas, políticas) com uma prática social onde inexistem ou são extremamente precários os poderes de regulação efetivos sobre a maioria das atividades urbanas (construção, aluguel e comercialização de imóveis, uso de áreas públicas, comércio, transporte coletivo, etc.), especialmente na chamada "cidade informal", onde vive a maioria das populações pobres. Nesses casos, diferentemente do que se encontra nos países desenvolvidos, a crise de governança no Brasil não pode ser debitada fundamentalmente ao clássico excesso de demandas e reivindicações por parte da sociedade, que ultrapassam a capacidade de resposta do Estado, seja na área de regulação, operação ou financeira.

Vale relembrar que, em virtude da nossa extrema desigualdade social, questões aparentemente universais, como serviços de transporte, saneamento, habitação e preços de aluguéis, não são facilmente comparáveis e muito menos intercambiáveis entre alguns dos diversos "submundos" sociais. Nesse sentido, a experiência brasileira de políticas urbanas regulatórias nas últimas décadas deixa claro que se deve evitar posições doutrinárias. Em determinados casos, pode ser importante a busca de novas regulações; em outros, ao contrário, lutar para a reinterpretação ou implementação efetiva de legislação já existente pode ser mais aconselhável.

1.2 - Estado da arte na França

Jean Pierre Gaudin - Université de Montpellier

As palavras-chave da ação urbana são agora coordenação e desobstrução. Será esta a razão pela qual as parcerias florescem em toda a parte hoje em dia? Elas surgiram na realidade há mais de vinte anos, em uma conjuntura marcada então pela conscientização de uma prisão do crescimento. O que primeiramente deveu-se à crise petrolífera e, posteriormente, às mutações tecnológicas, era também a expressão dos limites do modelo de desenvolvimento francês, que ligava estreitamente providência do Estado, intervenção econômica e tutela centralista. Isso conduziu, posteriormente, à avaliação do planejamento, logo seguida de uma recomposição do Estado social e da centralização francesa. Seguramente, os planos de urbanismo são agora considerados como sendo essencialmente medidas locais de projeto.

A base fundamental da decisão pública foi sendo progressivamente modificada, ao ritmo da descentralização dos anos 80. Pelo jogo das transferências de competências, da redistribuição das administrações e do reequilíbrio parcial dos sistemas das leis do fisco, o Estado não dispõe

mais dos meios da ação pública sem parceria. Além das coletividades locais, é preciso contar doravante com as empresas, pois o desemprego e o desenvolvimento econômico são problemas maiores. É necessário, também, contar com as associações (ou ONGs), tanto mais procuradas se forem instrumentalizáveis. Os interlocutores se multiplicaram, e o Estado deve admitir que, com as cooperações impostas e concorrências freqüentemente atenuadas, houve uma confusão aparente do clássico diálogo tutelar entre o centro e a periferia.

Mas a reforma institucional não saberia explicar tudo. As modificações são substanciais na ação pública, porque outros movimentos de base seguem no mesmo sentido.

Os anos 80 foram, com efeito, de um novo desenvolvimento do Liberalismo econômico. Na França, acreditou-se, inicialmente, que era uma especificidade "thatcheriana", depois uma tendência controlável pela cultura de interesse geral, até ver-se ali finalmente uma obrigação, ligada ao desenvolvimento das trocas, à modernização administrativa e à concorrência sobre as localizações de empresas. Daí o surgimento de novas formas facilitadoras e pesquisas conjuntas entre os dois mundos, nas quais, por longo tempo, princípios e práticas pareceram se opor.

Mas esses anos foram talvez, mais ainda, os da integração européia. Sem que se tenha inicialmente tomado muito cuidado, as conseqüências dessa integração afetaram diretamente os estilos de decisão e as políticas públicas nacionais. Um certo nível de definição da norma e, conseqüentemente, um patamar de negociação se somam aos precedentes. Além do mais, as ações da União Européia se processam freqüentemente por contratos de meios e de resultados.

Os contratantes são os países-membros, mas também as regiões que, algumas vezes, apresentam efeitos de delineamento das autoridades nacionais. Os contratos abrem, assim, a porta a interlocutores diversificados e de níveis territoriais múltiplos. Eles são, em particular, o suporte de projetos locais de desenvolvimento econômico e de urbanismo.

Nesse mesmo tempo, a administração foi convidada a se "modernizar" para acompanhar as evoluções econômicas e sociais. Medidas contratuais,

mediações e parcerias são também reconhecidas por contribuir para otimizar o trabalho administrativo, desobstruir os gêneros e individualizar as relações com o usuário. Por trás da dimensão operacional dessa nova "governabilidade", perfila-se um objetivo reativo de participação. Na realidade, o que se deseja é uma intensificação da democracia, pela consulta clássica, pelo debate e pela implicação direta dos cidadãos na definição de certos projetos.

Assim, ao reunir, por seu caráter visível e oficial, o círculo virtuoso da política, a negociação explícita não rompe evidentemente com as conciliações clássicas, mas procura não mais se limitar a elas. Será que as práticas também mudaram?

Quem participa verdadeiramente do debate público? Em quais condições e com quais recursos? São recursos clássicos ou novos? Qual das duas tendências da ação pública, elitista ou democrática, prosperará mais nestes novos tempos? Os objetivos perseguidos pretendem, ao mesmo tempo, dar lugar a uma gestão eficaz e ao aprofundamento democrático. Mas como, unicamente pela negociação, se pode conciliar democracia e desempenho? As condições de acesso aos serviços coletivos urbanos e o contato direto com os usuários devem ser analisados detalhadamente.

Para esclarecer os termos da evolução atual, é necessário que os trabalhos de pesquisa situem as especificidades atuais da parceria explícita, com relação às formas tradicionais da negociação política. Referimo-nos àquelas formas de negociação que se inscreviam no quadro das redes oficiosas, e no segredo dos compromissos, àquelas que privilegiavam a conciliação direta em detrimento das formas elaboradas de mediação por terceiros. Devem, pois, ser examinadas as novas condições de acordos e mesmo da participação dos cidadãos na elaboração de projetos urbanos e das grandes organizações.

Na França, o novo governo urbano apresentou uma relação estreita, mas não exclusiva, com a descentralização das competências com relação às comunidades, regiões e departamentos. Os domínios da organização da cidade, do meio ambiente e do desenvolvimento social estiveram entre os primeiros envolvidos. A negociação contratual contribuiu rapidamente para o reposicionamento das comunidades e para novas formas de relacionamento com o Estado, e igualmente para mudanças nas relações entre os tradicionais

serviços de gestão e as administrações de missão. Paralelamente, novos atores individuais se inserem nos projetos, e os termos da negociação explícita dão aos encarregados e chefes de projeto um papel fortemente personalizado.

Mas negociação explícita não é necessariamente negociação aberta. Será que a filtragem dos interlocutores, a falta de transparência dos processos e a instabilidade do *modus operandi* não são características na realidade muito usuais?

Elas não saberiam mascarar por muito tempo as assimetrias de poder e de dominação, que as formas de parcerias reproduzem, por trás de suas aparências igualitárias. À primeira vista, elas dão uma impressão de desordem, que contrasta singularmente com o "jardim à francesa", claramente organizado, e anteriormente constituíam as políticas públicas, convergindo em torno do argumento do interesse geral, adotado pelo Estado central.

Questiona-se a idéia de parcerias que se vê florescer por toda a parte: convenções múltiplas, ligando os poderes públicos, o setor privado e, às vezes, o que chamamos de associações da "sociedade civil". Pode o desenvolvimento dessas modalidades encarar, de uma maneira mais pragmática, o princípio do interesse geral, as redistribuições sociais e mesmo o papel do Estado?

Os grupos de trabalho serão organizados em torno de três painéis:

- planificação territorial e gestão urbana;
- governo urbano e "governança"; e
- acesso aos serviços: insegurança e cidadania.

1.3 - Relatório final do grupo de trabalho

1 - Temas prioritários para agenda de cooperação

A partir da apresentação dos trabalhos introdutórios elaborados pelas partes brasileira e francesa, o grupo identificou os seguintes temas como convergentes e, ao mesmo tempo, prioritários para a formulação da futura agenda de cooperação:

- atores e *enjeux* da renovação do planejamento urbano;
- governança urbana e democracia local; e
- competição urbana e acesso aos serviços urbanos.

A seguir, apresentam-se os desdobramentos de cada tema.

1.1 - Atores e *enjeux* da renovação do planejamento urbano

Desenvolvimento de pesquisas sobre:

a. as interfaces entre planejamento urbano e políticas setoriais, especialmente as fiscais e fundiárias;

b. transformações na relação entre os atores públicos e privados: agências regulatórias, setores não governamentais e atores privados:

– papel dos empreendedores privados produtores de grandes espaços da cidade (comerciais, residenciais, mistos, etc.) e as formas de parceria com o poder público;

c. declínio do planejamento urbano nas suas formas tradicionais e a emergência de novas concepções e práticas;

d. planejamento espacial e *urban management:* as formas de coordenação e evolução das concepções de planejamento urbano; e

e. impacto da regulação do uso do solo urbano e serviços públicos e segregação social e tipos de periferização.

1.2 - Governança urbana e democracia local

Desenvolvimento de projetos voltados:

a. à relação entre as diferentes formas de participação social com o poder público:

– confronto entre o discurso e a prática da participação;

– relação das "organizações híbridas" de representação da sociedade (conselhos, fóruns, conferências, etc.) com o executivo na elaboração e implementação das políticas públicas; e

– relação (cooperação, concorrência, conflito) entre as "organizações híbridas" de representação da sociedade (conselhos, fóruns, conferências, etc.) com o poder legislativo;

b. à relação entre as diferentes formas de participação social com o poder público na escala metropolitana no quadro dos diferentes formatos institucionais de interação intergovernamental:

– a eficácia da participação na escala metropolitana e das grandes aglomerações urbanas em relação aos outros níveis territoriais;

c. à motivação, potencialidades e constrangimentos da mobilização da população em relação aos mecanismos de participação social (conselhos, fóruns, conferências, etc.):

– condições que favorecem e dificultam a mobilização da população para a participação; e

– mecanismos e procedimentos utilizados para a mobilização da população para a participação;

d. à prática da participação e os processos de aprendizagem coletivos; e

e. aos processos de participação e novas elites administrativas e políticas:

– os impactos da qualificação técnica da liderança dos grupos organizados da sociedade e da formação de assessores especialistas – em razão do necessário controle do saber (*dynamique des contre expertises*) – no exercício da representação, na relação com o poder público e na viabilização de estratégias de governança democrática.

1.3 - Competição urbana e acesso aos serviços urbanos

a. Acesso aos serviços, segmentação socioterritorial da cidade e as desigualdades socioespaciais.

b. As formas de provisão e gestão dos serviços:

– tendências dos formatos de relações entre as esferas pública e privada diante das novas modalidades de cooperação entre operadores privados e públicos na provisão e gestão dos serviços urbanos; e

– provisão e gestão dos serviços urbanos que implicam a cooperação de diversos níveis de governo nacionais e de agências internacionais.

c. Cooperação e competição entre as cidades com relação aos serviços coletivos.

d. Relação (conflito, complementaridade, tensão) entre políticas urbanas redistributivas (no plano social e territorial) e estratégias de aumento da competitividade das cidades.

e. As várias experiências de políticas orientadas pela concepção de "city merchandise" e suas relações com a expansão da acessibilidade dos serviços.

f. Acesso aos serviços urbanos e a política de segurança pública.

2 - Atores da cooperação

Academia, governos, organizações não-governamentais, sindicatos, empresas, fundações, agências multilaterais.

1.4 - Composição do grupo de trabalho

Sérgio de Azevedo
Universidade Estadual do Norte Fluminense
azevedo.sergio@uol.com.br / sazevedo@uenf.br

Gilberto Cardoso Alves Velho
UFRJ – Museu Nacional – Departamento de Antropologia
gvelho@alternex.com.br

Luiz Philippe Torelly
Caixa Econômica Federal
luiz.torelly@caixa.gov.br

Maria Cristina da Silva Leme
ANPUR-USP
crisleme@usp.br

Maria Flora Gonçalves
Unicamp
m.flora@terra.com.br

Maria Vitória Paracampo
UFPa
paracampo@uol.com.br / paracamp@ufpa.br

Mário Fuks
UFPR/Departamento de Ciências Sociais
mariofuks@uol.com.br

Sebastião Luiz de Oliveira
GCEE/CTPETRO
sluiz@cgee.org.br

Silvio Mendes Zancheti
UFPe
smz@truenet.com.br

Tânia Maria D. Fischer
UFBa
nepol@ufba.br

Jean-Pierre Gaudin
Centre d'Études des Politiques Publiques et des Espaces
fpgaudin@sc.univ-montp1.fr

Alain Bourdin
Institut Français d'Urbanisme
bourdin@msh-paris.fr

Claire Gillio
Ministère de l'Équipement
claire.gillio@equipement.gouv.fr

Gilles Jeannot
ENPC
jeannot@enpc.fr

Pierre Sadran
Institut d'Études Politiques de Bourdeaux
p.sadran@iep.u-bordeaux.fr

Sébastian Roche
Institut d'Études Politiques CERATÉ
sroche@upmf-grenoble.fr

Vincent Renard
École Polytechnique Laboratoire d'Économétrie
renard@poly.polytechnique.fr

Viviane Claude
Laboratoire Technique, Territories et Société
viviane.claude@univ-lyon2.fr

Claudia Brandão de Serpa
Caixa Econômica Federal
claudia.serpa@caixa.gov.br

Isabel Hevia
Ministério Responsável pela Pesquisa e pelas Novas Tecnologias da França
isabel.hevia@recherche.gouv.fr

Luiz César de Queiroz Ribeiro
IPPUR/UFRJ
lcqr@ippur.ufrj.br

Silvio Sobral
PCRJ
silviosobral@pcrj.rj.gov.br

Vera Ribeiro
Governo Federal
veral@planalto.gov.br

Virgínia Renno dos Mares Guia
Fundação João Pinheiro