

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E NATURAIS
MESTRADO EM HISTÓRIA SOCIAL DAS RELAÇÕES POLÍTICAS

DISSERTAÇÃO MESTRADO

**A TRAJETÓRIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO
PLANEJAMENTO URBANO: O CASO DO CONSELHO MUNICIPAL
DO PLANO DIRETOR DE VITÓRIA
(1984 - 2001)**

FLÁVIA DE SOUSA MARCHEZINI

VITÓRIA
2006

FLÁVIA DE SOUSA MARCHEZINI

**A TRAJETÓRIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO
PLANEJAMENTO URBANO: O CASO DO CONSELHO MUNICIPAL
DO PLANO DIRETOR DE VITÓRIA
(1984 - 2001)**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em História, do Centro de Ciências Humanas e Naturais, Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em História.
Área de concentração: História Social das Relações Políticas

Orientadora: Prof.^a Dr^a Márcia Barros Ferreira Rodrigues

VITÓRIA
2006

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

M317p Marchezini, Flávia de Sousa, 1976-
A participação popular no planejamento urbano : o caso do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano de Vitória-ES (1984-2001) / Flávia de Sousa Marchezini. – 2006.
179 f.

Orientador: Márcia Barros Ferreira Rodrigues.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Espírito Santo,
Centro de Ciências Humanas e Naturais.

1. Participação. 2. Espaços Públicos. 3. Democracia. 4. Poder (Ciências sociais). 5. Cidadania. I. Rodrigues, Márcia Barros Ferreira. II. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Humanas e Naturais. III. Título.

CDU: 93/99

FLÁVIA DE SOUSA MARCHEZINI

A TRAJETÓRIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO URBANO: O
CASO DO CONSELHO MUNICIPAL DO PLANO DIRETOR DE VITÓRIA
(1984 - 2001)

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em História, do Centro de Ciências Humanas e Naturais, Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em História.

Área de concentração: História Social das Relações Políticas

Aprovada em: ____/____/____.

Média: _____

BANCA EXAMINADORA

Dr^a Márcia Barros Ferreira Rodrigues (orientadora)

Dr. Valter Pires Pereira

Dr. Mário Hélio Trindade de Lima

Dr^a Gilsilene Passon Picoretti Francischeto (visitante)

À Amanda e ao bebê que espero ansiosamente.

É com imensa satisfação e expectativa de contribuir para as reflexões sobre os processos de construção e consolidação da democracia no Brasil é que apresento a presente dissertação. Para chegar a esse estágio final, contudo, contei com auxílios indispensáveis, razão pela qual não posso deixar de tecer agradecimentos.

A Deus, razão da minha existência, fonte de força e inspiração.

Ao Professor Sebastião Pimentel Franco devo as preciosas dicas que me foram dadas desde a elaboração do projeto, e o estímulo a ingressar no programa.

Aos amigos Anselmo Laranja e Kátia Toríbio pelo exemplo e incentivo, além das prestimosas trocas de experiências que me nortearam durante todo o curso.

À minha doce, meiga e sábia orientadora, Professora Márcia Barros Ferreira Rodrigues, porque além de cumprir com brilhantismo o seu papel, soube sempre, da maneira mais carinhosa possível, compreender os percalços que enfrentei ao longo de curso e as minhas limitações, sempre me estimulando com confiança e com os horizontes metodológicos que me aguçaram a curiosidade científica.

Ao professor Gilvan Ventura pela compreensão, pelas aulas magistrais e, juntamente com o professor Luiz Cláudio Ribeiro, por suas intervenções no exame de qualificação que apontaram as lacunas e imprecisões da análise e foram determinantes na reconstrução do objeto da pesquisa.

Ao professor Mário Hélio Trindade de Lima, do departamento de ciências sociais, que voluntariamente, muito me auxiliou com seus conhecimentos em planejamento e pobreza urbana me indicando importante bibliografia.

Aos entrevistados, membros do CMPDU e técnicos da Prefeitura Municipal de Vitória agradeço o desprendimento com que compartilharam comigo suas experiências.

Aos colegas do mestrado agradeço a amizade e a partilha, além da agradável convivência que muito me marcou.

Ao meu marido Rodrigo, aos meus pais e ao meu “anjo da guarda” Cláudia, agradeço a compreensão pelas ausências e o estímulo, além dos cuidados que tiveram com a nossa pequena Amanda nos momentos em que a mãe escrevia e não pode lhe dar atenção. Tenho certeza de que, graças à vocês, tudo transcorreu sem traumas.

À minha filha Amanda, agradeço a alegria, a leveza, o amor e as importantíssimas lições sobre administração do tempo: Ninguém melhor do que as crianças para nos ensinar um novo ritmo de vida e a importância de viver um instante de cada vez.

A história é o discurso do poder, o discurso das obrigações pelas quais o poder submete; é também o discurso do brilho pelo qual o poder fascina, aterroriza, e mobiliza. [...] E precisamente a história, a contra-história que nasce com a narrativa da luta das raças, vai falar do lado da sombra, a partir dessa sombra. Ela vai ser o discurso daqueles que não têm glória ou daqueles que a perderam e se encontram agora [...] na obscuridade e no silêncio.

Michel Foucault

RESUMO

O tema das experiências participativas na gestão pública é aqui tratado a partir da análise das relações entre Estado e Sociedade, no campo teórico, assim como da trajetória das instituições democráticas e dos movimentos sociais no Brasil e em âmbito local, com enfoque no processo de urbanização e nas demandas sociais por ele geradas. Para tal análise histórica toma-se como referente empírico a experiência do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano, criado em 1984, e de iniciativa do Governo Municipal da Cidade de Vitória, capital do Espírito Santo. Busca avaliar as relações de poder que são estabelecidas no interior desse espaço público, por meio do exame de atas, resoluções e proposições do Conselho, jornais locais da época e entrevistas dos conselheiros, durante o período estudado (1984 a 2001). Utilizando-se do *approach* teórico presente nas obras de Michel Foucault e Jürgen Habermas, dentre outras, e do paradigma indiciário de investigação de Carlo Ginzburg, constatou-se que a elitização da participação da sociedade civil no Conselho, associada ao discurso tecno-burocrático leva à fragilidade da participação dos representantes dos setores verdadeiramente populares, diante dos mecanismos de poder existentes no interior dessa célula dita participativa.

ABSTRACT

The subject of the participatory experiences in the public administration here is dealt with from the analysis to the one the relations between State and Society, in the theoretical field, as well as of the trajectory of the democratic institutions and the social movements in Brazil and local scope, with approach in the process of urbanization and the social demands for it generated. For such historical analysis the experience of the advice is overcome as referring empiricist Municipal theatre of the Urban Managing Plan, created in 1984, and of initiative of Municipal government of the City of Vitória, capital of the Espírito Santo. Search to evaluate the relations of being able that they are established in the interior of this public space, by means of the examination of acts, resolutions and proposals of the advice, local periodicals of the time and interviews of the council members, during the studied period (1984 the 2001). Using of approach present theoretician in the workmanships of Michel Foucault and Jürgen Habermas among others and of the circumstantial evidence paradigm of inquiry of Carlo Ginzburg, evidenced that the influential people of participation of the civil society in the advice, associate to the speech techno-bureaucratic it leads to the fragility of the participation of the representatives of the truly popular sectors, ahead of the mechanisms of being able existing in the interior of this said cell participations.

LISTA DE SIGLAS

CEB	– Comunidade Eclesial de Base
ACV	– Associação Comercial de Vitória
ADEMI	– Mercado Imobiliário do Estado do Espírito Santo-
AP	– Ação popular
APE	– Associações de Poupança e Empréstimos
BNDES	– Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	– Banco Nacional da Habitação
CE	– Caixas Econômicas
CEBs	– Comunidades Eclesiais de Base
CECOPES	– Centro de Educação e Comunicação Popular do Espírito Santo
CESAN	– Companhia Espírito Santense de Saneamento
CJP	– Comissão de Justiça e Paz
CMPDU	– Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano
CONDEMA	– Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente
CPV	– Conselho Popular de Vitória
CVRD	– Companhia Vale do Rio Doce
ESCELSA	– Espírito Santo Centrais Elétricas
FASE	– Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional
FINDES	– Federação das Indústrias do Estado do Espírito Santo
FNRU	– Fórum Nacional de Reforma Urbana
FUNRES	– Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo
FUNRURAL	– Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
GERES	– Grupo Executivo para Recuperação Econômica do Espírito Santo
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICM	– Imposto sobre Circulação de Mercadorias
IJSN	– Instituto Jones dos Santos Neves
IPEA	– Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
IPMF	– Provisório sobre Movimentação Financeira
IPTU	– Imposto Predial Territorial Urbano
ISEB	– Instituto Superior de Estudos Brasileiros
JUC	– Juventude Universitária Católica

MEB	– Movimento pela Educação Básica
MEC	– Ministério da Educação
MNRU	– Movimento Nacional de Reforma Urbana
MST	– Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
ONGs	– organizações não governamentais
ONMs	– organizações de não-mercado
PAEG	– Plano de Ação Econômica do Governo
PASEP	– Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PD	– Plano Diretor
PDI	– Plano de desenvolvimento Integrado da Micro-região de Vitória
PDT	– Partido Democrático Trabalhista
PDU	– Plano Diretor Urbano
PED	– Plano Estratégico
PIS	– Programa de Integração Social
PMDB	– Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMV	– Prefeitura Municipal de Vitória
PND	– Plano Nacional de Desenvolvimento
SCI	– Sociedades de Crédito Imobiliário
SEE	– Sociedade Espírito Santense de Engenheiros
SEMAS	– Secretaria Municipal de Ação Social
SFH	– Sistema Financeiro da Habitação
SFS	– Sistema Financeiro do Saneamento
SINDICON	– Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Espírito Santo
SUDENE	– Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TELEST	– Telecomunicações do Espírito Santo S/A
TJ	– Tribunal de Justiça
TRT	– Tribunal Regional do Trabalho
UDR	– União Democrática Ruralista
UFES	– Universidade Federal do Espírito Santo
UNMP	– União Nacional por Moradia Popular
USAID	– Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1- RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: DA VISÃO DUAL À DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	19
1.1 O PERCURSO HISTÓRICO DO CONCEITO DE SOCIEDADE CIVIL E OS FUNDAMENTOS DA SOBERANIA POPULAR.....	19
1.2 A CRISE DO MODELO REPRESENTATIVO, PARTICIPAÇÃO E CULTURA POLÍTICA.....	29
1.3 OS ESPAÇOS PÚBLICOS E A CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA CIDADANIA..	36
1.4 A DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA: O LOCAL E O SURGIMENTO DE NOVOS ESPAÇOS PÚBLICOS.....	44
CAPÍTULO 2- CIDADE E CIDADANIA NO BRASIL: A PARTICIPAÇÃO CONTRUÍDA NUM AMBIENTE URBANO	52
2.1 PLANEJAMENTO E URBANIZAÇÃO BRASILEIRA.....	52
2.2 CIDADANIA E MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS.....	71
2.3 O PERÍODO PRÉ-CONSTITUINTE E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: CONCRETIZAÇÃO DAS CONQUISTAS? À GUIZA DE CONCLUSÃO ...	81
2.4 O PLANEJAMENTO URBANO COMO POLÍTICA SOCIAL: ORIGEM E TRAJETÓRIA DOS PLANOS DIRETORES.....	91
CAPÍTULO 3- A CIDADE DE VITÓRIA: PROBLEMAS URBANOS, EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO E A REAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS	97
3.1 A TRAJETÓRIA DA URBANIZAÇÃO DE VITÓRIA: OS ANOS 50 E A ERRADICAÇÃO DOS CAFEZAIS.....	97
3.2 A CONCENTRAÇÃO URBANA.....	102
3.3 O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA E AS PRIMEIRAS EXPERIÊNCIAS LOCAIS DE PLANEJAMENTO URBANO.....	108
3.4 OS MOVIMENTOS REINVINDICATIVOS URBANOS.....	113
CAPÍTULO 4 - O CONSELHO MUNICIPAL DO PLANO DIRETOR URBANO: A EXPERIÊNCIA DE VITÓRIA-ES (1984 A 2001)	128

4.1	O CONSELHO MUNICIPAL DO PLANO DIRETOR URBANO: UMA BREVE INCURSÃO HISTÓRICA.....	128
4.2	DINÂMICA E NORMAS DE FUNCIONAMENTO.....	133
4.3	A ATUAÇÃO DO CMPDU: A LUTA POR ESPAÇO E SUA AMBÍGUA RELAÇÃO COM A INSTITUCIONALIDADE POLÍTICA E COM OS MOVIMENTOS SOCIAIS.....	135
4.4	O ESTUDO DO MICRO: ANÁLISES VOLTADAS PARA O INTERIOR DO CONSELHO E AS RELAÇÕES DE PODER.....	141
4.4.1	A representatividade e o papel dos atores políticos	142
4.4.2	Capacidade operacional (organicidade)	147
4.4.3	Permeabilidade	150
4.4.4	Visibilidade	152
4.4.5	Autonomia/Independência	153
4.4.6	Efetividade, participação e controle	158
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	164
	REFERÊNCIAS	168

INTRODUÇÃO

Parece haver um certo consenso em torno da idéia de que a participação coletiva nos processos políticos é uma alternativa de solução dos problemas sociais. Quando se dirige o foco para as questões urbanas, então, o quase-consenso se transmuda em unanimidade. A produção acadêmica não foge desse contexto, e em razão disso, a cada dia despontam interesses nos mais diversos eixos que envolvem o tema.

Paralelamente aos estudos acadêmicos, temos as experiências concretas de construção de espaços públicos, que objetivam tanto a modificação da cultura política até então existente, promovendo discussões no interior da sociedade civil, quanto a descentralização da gestão pública.

Objetivando contribuir com esse debate é que se deu a escolha do **tema** “A trajetória da participação popular no planejamento urbano: o caso do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano de Vitória-ES (1984-2004). A partir da história do crescimento urbano da capital do Estado do Espírito Santo, desenvolvemos um estudo de caso acerca da experiência dos Conselhos de Políticas Públicas, em especial a do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano da cidade de Vitória-ES, no período de 1984 a 2001. Na historiografia brasileira trata-se de um período marcado por algumas conquistas dos movimentos populares, em especial do movimento pela reforma urbana¹.

Em meados dos anos 80, diante da ausência de discussão em torno da lógica de ocupação espacial e da insuficiência dos serviços urbanos na agenda política nacional, os movimentos populares urbanos, as entidades sindicais e profissionais, organizações não governamentais, igrejas, setores universitários e técnicos do Poder Público articularam-se e encaminharam à Assembléia Constituinte, em 1987, a emenda popular

¹ O Movimento Nacional pela Reforma Urbana foi formado por movimentos de moradia, Organizações Não-Governamentais, intelectuais vinculados à temática urbana e algumas entidades classistas. Tinham como objetivo comum constituir uma proposta de lei a ser incorporada na Constituição, tornando-se parâmetro para a intervenção do Poder Público no espaço urbano na direção de alterar o perfil das cidades brasileiras, marcadas por desigualdades sociais de diversas ordens. As características e a importância do movimento serão melhor tratadas no Capítulo 2.

pela Reforma Urbana. Conquistaram o capítulo urbano da Constituição Federal e de muitas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, cujo foco central é a instituição da Função Social da Propriedade e da Cidade.²

Com isso, o princípio da soberania popular passou a fundamentar a participação do povo como requisito constitucional da confecção do Plano Diretor Urbano³ e da conseqüente implantação das políticas urbanas, nos termos do artigo 29, inc. XII da Carta Magna.⁴ Assim, tanto na elaboração legislativa quanto na gestão urbana foi assegurado, constitucionalmente, o planejamento participativo, não como mera vontade dos governantes, mas como requisito obrigatório para todas as fases dos planos urbanísticos.

Nesse panorama geral de descentralização das políticas públicas e no contexto específico de inserção da população no planejamento e execução das políticas urbanas, que se encontra o Conselho Municipal do Plano Diretor.

O termo final, qual seja, 2001 é um marco em razão da edição da Lei n.º 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade.⁵ Certamente, a edição do Estatuto da Cidade produziu um efeito impactante não só sobre a atuação do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano (CMPDU), mas também sobre a própria gestão pública, principalmente ao instituir um capítulo inteiro dispendo sobre a Gestão Democrática das Cidades, e trazer como diretriz obrigatória a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da

² INSTITUTO POLIS. Disponível em: <<http://www.polis.org.br>>. Acesso em: 20 mar. 2006.

³ Trata-se de uma lei Municipal, obrigatória para as cidades com mais de vinte mil habitantes, que se caracteriza como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. É um verdadeiro instrumento de planejamento estratégico do próprio Município que, aplicado por sua legislação correlata – Lei de uso, ocupação e parcelamento do solo, Código de Obras e Código de Posturas- deve conter diretrizes das mais diversas, desde as relacionadas às condições de acesso dos cidadãos aos seus direitos sociais e fundamentais, como emprego, habitação e serviços, passando pela proteção ao meio ambiente e patrimônio natural e cultural, até aquelas que digam respeito ao perfil econômico do Município, entre outras. VITÓRIA (ES). **Plano Diretor Urbano**. Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br/pdu/index.htm>>. Acesso em: 20 mar. 2006.

⁴ “XII- cooperação de associações representativas no planejamento Municipal.” (BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2004).

⁵ BRASIL. Lei. n.º 10.257, 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e da outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso: abr. 2006.

comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (artigo 2º).

Trata-se, contudo, de um período ainda em construção. Só a título de exemplo podemos mencionar o próprio Plano Diretor do Município de Vitória, que passa por uma revisão ainda inacabada, justamente para se adaptar às novas regras impostas pela Lei Federal n.º 10.257/2001. Saliente-se que a maioria dos Municípios brasileiros passa por momento semelhante. Assim, acreditamos trazer maior contribuição para o debate a análise do período proposto, precipuamente por se tratar de uma pesquisa histórica.

No que tange à escolha do objeto, a participação popular e, em especial, a questão da representatividade e dos meandros relacionados aos tipos de poder expressos na atuação dos Conselheiros nessa recente experiência de co-gestão, me chamou a atenção diante de algumas situações concretas vividas em razão da atuação profissional como Procuradora do Município de Vitória nas áreas do Direito Urbanístico e Ambiental.

O acesso à comissão de servidores municipais que elaborou a revisão do Plano Diretor, em conjunto com o Instituto *Polis*⁶, foi, outrossim, uma experiência que me levou a refletir sobre o funcionamento dos institutos existentes.

Todas essas experiências, associadas à curiosidade científica, levaram aos seguintes problemas: O que esse senso comum – que as chamadas “experiências inovadoras de gestão” evidenciam – esconde nas suas entrelinhas? Serão, de fato, experiências inovadoras ou apenas uma nova roupagem para velhas continuidades? Existe mesmo uma correlação entre participação e a eficiência na gestão da *res pública*?

⁶ Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. Trata-se de uma organização não governamental que funciona como a atual Secretaria Executiva do Fórum Nacional de Reforma Urbana.

Não obstante os questionamentos iniciais, o estudo de caso nos levou, por vezes, a outros caminhos, chamando-nos atenção, principalmente, as relações de poder e seus desdobramentos no funcionamento do CMPDU, razão pela qual fomos, forçados, metodologicamente, a retomar as lições de Foucault.⁷

Para tanto, partimos da hipótese de que a atuação direta da sociedade civil no gerenciamento da cidade, através da atuação no CMPDU nos põe diante de um verniz democrático, e que a elitização da participação da sociedade civil no Conselho, associada ao discurso técnico-burocrático leva à fragilidade da participação dos representantes dos setores verdadeiramente populares, diante dos mecanismos de poder existentes no interior dessa célula dita participativa.

Isso significa, em nosso entender, que a abertura de canais institucionalizados de participação se altera, de fato, o campo tradicional de produção e oferta dos bens públicos; não resulta, necessariamente, numa maior democratização das relações entre governo e sociedade, nem tampouco num incremento em relação à qualidade das políticas, não obstante seja uma experiência de amadurecimento do processo democrático, mormente por criar um novo espaço público de discussão.

Ainda no que tange ao método, a complexidade do fenômeno da urbanização bem como sua importância sócio-política clamou por um *approach* teórico, em especial a frutífera combinação dos enfoques da História Política e Social, da Sociologia, da Ciência Política e do Direito.

O paradigma indiciário de Ginzburg e o modelo psico-social de Michel Foucault nos foram fundamentais na análise das fontes, na busca dos detalhes, das discontinuidades, pois para Foucault⁸ “[..] é a análise das discontinuidades que faz

⁷ FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Disponível em: <<http://www.unb.br/fe/tef/filoesco/foucault/>>. Acesso em: 13 mar. 2006.

⁸ FOUCAULT, 2006.

surgir a coerência dos sistemas no exterior da trama das significações.” Ousamos, pois, nos enveredar pelos caminhos da análise crítica do discurso⁹.

O levantamento de dados foi realizado através de três fontes de pesquisa: pesquisa documental, oral e pesquisa bibliográfica (ou de fontes secundárias).

Os documentos eleitos foram, basicamente, a legislação que instituiu e regulamentou as competências, a composição e o procedimento do CMPDU, as atas das reuniões semanais e resoluções produzidas durante os anos de 1994 a 2001, além da legislação que criou a regulamentou a criação, composição e funcionamento do Conselho. Os jornais da época também nos auxiliaram no fornecimento dos marcos históricos e no exame das entrevistas. Dado o grande número de documentos, as análises foram feitas por amostragem.

Os entrevistados foram membros do CMPDU no período, servidores públicos que integram o aparato burocrático-racional da Prefeitura de Vitória e líderes comunitários que integraram o Conselho.

Discutir os novos contornos das relações entre Estado e Sociedade e a abertura de novos espaços públicos de discussão a partir da noção Habermasiana, são objetivos específicos da pesquisa, e foram discutidos, no primeiro Capítulo da dissertação. Ao tratar das discussões em torno da trajetória do conceito de sociedade civil e suas relações com o Estado, as visões de Marx, Hegel, Gramsci, Bobbio, Tocqueville serviram, ao mesmo tempo, como precedentes e contrapontos à concepção de Habermas.

No que tange à correlação com a trajetória da urbanização brasileira, e a importância do papel desempenhado pelos movimentos sociais urbanos, buscamos

⁹ É uma abordagem interdisciplinária ao estudo dos textos, que considera a “linguagem como uma forma de prática social” (Fairclough 1989: 20) e pretendem “desvelar os fundamentos ideológicos do discurso que se têm feito tão naturais ao longo do tempo que começamos a tratá-los como comuns, aceitáveis e traços naturais do discurso” Para além da teoria linguística, esta abordagem também tem base na teoria social — e a produção intelectual de Karl Marx, Antonio Gramsci, Louis Althusser, Jürgen Habermas, Michel Foucault e Pierre Bourdieu — de modo a examinar a ideologia e as relações de poder envolvidas no discurso.

traçar no segundo Capítulo as características históricas da urbanização brasileira, com destaque para os períodos pré e pós-constituinte e o Movimento Nacional pela Reforma Urbana e suas conquistas na Constituição de 1988.

O terceiro capítulo se volta para a questão local e a temática específica do planejamento urbano. Nele traçamos uma trajetória da urbanização do Município de Vitória e as primeiras experiências de gestão participativa no Município. Ainda no Capítulo 3 intentamos periodizar e contextualizar historicamente o tema.

No Capítulo 4, nos propomos a dar vazão ao estudo de caso, o Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano no período proposto. Contextualizando o CMPDU dentro desse processo macro de descentralização política e do panorama político capixaba, passamos à análise da sua criação, estrutura jurídico-normativa, normas de funcionamento, as questões da representatividade, organicidade, visibilidade, efetividade, participação e controle no micro objeto escolhido.

Destarte, esperamos que, além de contribuir para a reconstrução histórica do objeto, o presente trabalho tenha relevância social no sentido de contribuir também para reflexões em torno de um novo modelo que possa senão superar mas, ao menos, minimizar as contradições e ambivalências detectadas no que pertine à questão da participação popular no planejamento e gestão das nossas cidades.

CAPITULO I

RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL: DA VISÃO DUAL À DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

1.1 O PERCURSO HISTÓRICO DO CONCEITO DE SOCIEDADE CIVIL E OS FUNDAMENTOS DA SOBERANIA POPULAR

A conhecida dicotomia Estado-Sociedade Civil tem sido, a partir da sociedade ocidental moderna (séc. XVIII), alvo de inúmeras discussões dentro e fora do âmbito acadêmico. Afirma-se, por exemplo, que a Sociedade Civil é mais dinâmica do que permite a burocracia Estatal e que o Estado não tem “sensibilidade suficiente”¹⁰ para detectar todas as aspirações provenientes da sociedade civil e que nesta abrem-se, continuamente, processos de deterioração da legitimidade do próprio Estado, como num paralelo com a velha antítese que contrapõe o poder real ao poder legal, ou a da que distingue a validade formal da eficácia social das normas jurídicas. Daí a exaltação da Sociedade Civil nos momentos de crise, como uma forma de buscar novas fontes de legitimidade e novas formas de consenso. E é justamente no contexto de crise formado na segunda metade do século XX, no qual se sobressai a inaptidão do Estado para a solução da maior parte dos problemas sociais, que se insere a temática discutida no presente trabalho.

É de conhecimento geral que o uso atual da expressão sociedade civil como termo indissolúvelmente ligado ao Estado, ou como sistema político deve ser atribuído à Marx (XIX), e, através da visão marxista, à Hegel (XVIII), que constrói uma concepção mais ampla do conceito.

Hegel, no seu “Princípios de Filosofia de Direito”¹¹, estabelecerá uma distinção clara entre Estado e sociedade civil. Para ele, a sociedade civil representa o momento em que a unidade familiar se dissolve nas classes sociais (sistema de necessidades).

¹⁰ BOBBIO, N.; MATTEUCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 5. ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000. v. 2., p.1210-1211.

¹¹ HEGEL, G. W. F. **Princípios da filosofia do Direito**. Lisboa: Martins Fontes, 1997. (Primeira edição alemã, 1820). p. 257.

Hegel¹² a define como “Estado externo” ou “Estado intelecto” para demonstrar que a sociedade civil possui algumas características do Estado, mas ainda não é o próprio Estado: faltaria a ela a característica da organicidade.

Com Marx¹³, se deu a passagem do significado de sociedade civil ao significado de “sociedade burguesa”: “Na medida em que Marx faz da sociedade civil o “lugar” das relações econômicas, “sociedade civil” passa a significar o conjunto das relações interindividuais que estão fora ou antes do Estado. Com efeito, tanto a “sociedade natural” dos jusnaturalistas, quanto a sociedade civil de Marx, indicam a esfera das relações econômicas intersubjetivas de indivíduo à indivíduo, independentes e num plano de igualdade abstrato, diferente da esfera das relações políticas, que são relações de domínio, de supremacia.

Diversamente de Marx, que aponta a sociedade civil como o conjunto das relações econômicas constitutivas de base material, Gramsci¹⁴ chama de sociedade civil a esfera em que agem os aparatos ideológicos que buscam exercer a hegemonia e, através da hegemonia, obter o consenso. Gramsci, então, cria um esquema conceitual mais complexo, descrito por meio de várias dicotomias e não só pela tradicional Estado/Sociedade Civil. Para ele, a sociedade civil compreende não só o complexo das relações materiais da visão marxista, mas também todo o complexo das relações ideológico-culturais.¹⁵

A filosofia política de Gramsci¹⁶ destaca a importância da organização da sociedade civil para a mudança da sociedade política, num plano onde há estratégias e táticas denominadas “guerra de posição” e “guerra de movimento”. A sociedade civil gramsciana é uma esfera do ser social, uma arena privilegiada na luta pela hegemonia e pela conquista do Poder Político.

¹² HEGEL, 1997, p. 257.

¹³ MARX apud BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 2000, p. 41.

¹⁴ GRAMSCI, A. **Concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981. p. 31.

¹⁵ GRAMSCI, 1981, p. 67.

¹⁶ GRAMSCI, 1981.

Bobbio¹⁷ sintetiza as concepções, adicionando a elas elementos contemporâneos, evitando, com isso, qualquer tipo de reducionismo ou de normativismo. *Verbis*:

Sociedade Civil é o lugar onde surgem e se desenvolvem os conflitos econômicos, sociais, ideológicos, religiosos, que as instituições estatais têm a tarefa de resolver ou mediando-os, ou evitando-os, ou reprimindo-os. Sujeitos desses conflitos e portanto da sociedade civil enquanto contraposta ao Estado são as classes sociais, ou, mais amplamente, os grupos, movimentos, associações, ou associações que as representam ou se declaram seus representantes; ao lado das organizações de classe, os grupos de interesse, as associações de vários gêneros com fins sociais e indiretamente políticos, os movimentos de emancipação de grupos étnicos, de defesa de direito civis, de liberação da mulher, os movimentos dos jovens, etc.

Ao final do século XX recuperam-se as contribuições de Tocqueville¹⁸ que, inspirado pelas redes cívicas americanas, nascidas espontaneamente do desejo de pessoas livres, define sociedade civil como uma associação cívica que denota um setor no qual as instituições políticas não operam, a saber: a família, templos religiosos, grupos de vizinhança, associações voluntárias, etc. Destacou a sociedade civil como uma das características centrais do sistema sócio-político americano e a principal base do seu expansionismo. A singularidade das análises de Tocqueville está no fato de partirem do micro, do local, da comunidade e nestas, observa as relações entre os indivíduos, como se comportam as lideranças. Nesse modelo, não se priorizam as estruturas macro-sociais.

Nas democracias liberais, a sociedade civil não está, por definição, em oposição à economia e ao Estado. As concepções de sociedade econômica e políticas expostas acima se referem a esferas de mediação mediante as quais a sociedade civil poderá exercer influência sobre os processos político-administrativos e econômicos. Uma relação antagonista da sociedade civil, ou de seus atores, com a economia ou o Estado surge apenas quando fracassam essas mediações, ou quando as instituições da sociedade econômica e política servem para isolar a tomada de

¹⁷ BOBBIO, 1987, p. 41.

¹⁸ TOCQUEVILLE, 1998 apud GOHN, M. G. **O protagonismo da sociedade civil**: movimentos sociais, ONGS e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2005. p. 66.

decisões da influência de iniciativas e organizações sociais, participação e formas diversas de discussão pública.¹⁹

Segundo essa concepção, a sociedade civil é concebida como a esfera da interação social entre a economia e o Estado, composta principalmente pela esfera íntima (família), pela esfera associativa (especialmente associações voluntárias), movimentos sociais e formas de comunicação pública. A sociedade civil contemporânea, criada por intermédio de formas de auto-constituição e auto-mobilização, se institucionaliza através de leis e direitos subjetivos que estabilizam a sua diferenciação social. As dimensões de autonomia e institucionalização podem existir separadamente, mas ambas seriam necessárias, em longo prazo, para a reprodução da sociedade civil.

A sociedade civil não engloba, contudo, toda a vida social fora do Estado e da economia. É necessário distinguir a sociedade civil tanto de uma sociedade política de partidos, organizações políticas, parlamentos, quanto de uma sociedade econômica composta de organizações de produção e distribuição, em geral empresas, cooperativas, firmas etc. As sociedades política e econômica surgem da sociedade civil, partilham com ela algumas formas de organização e comunicação, e se institucionalizam através de direitos (especialmente direitos políticos e de propriedade) conjuntamente com o tecido de direitos que asseguram a sociedade civil moderna.

Mas os atores da sociedade política e econômica estão diretamente envolvidos com o poder do Estado e com a produção econômica visando o lucro que eles buscam controlar e gerir. Não podem permitir subordinar seus critérios estratégico-instrumentais aos padrões de integração normativa e comunicação aberta característicos da sociedade civil. O papel político da sociedade civil não está diretamente relacionado à conquista e controle do poder, mas à geração de influência na esfera pública cultural. O papel mediador da sociedade política entre a

¹⁹ ARATO A.; COHEN J. **Sociedade civil e teoria social**. Sociedade civil e democratização. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 1994. p. 37.

sociedade civil e o Estado é indispensável, assim como o enraizamento da sociedade política na sociedade civil.

O mesmo pode ser dito quanto à relação entre sociedade civil e sociedade econômica, embora, historicamente, sob regime capitalista, a sociedade econômica tenha sido mais hermética à influência da sociedade civil que a sociedade política. Apesar disso, a legalização dos sindicatos e o papel das negociações coletivas testemunham à influência da sociedade civil sobre a econômica que desempenha, outrossim, um papel mediador entre a sociedade civil e o sistema de mercado.

A sociedade civil representa apenas uma dimensão do mundo sociológico de normas, práticas, papéis, relações, competências ou um ângulo particular de olhar este mundo do ponto de vista da construção de associações conscientes, vida associativa, auto-organização e comunicação organizada. A sociedade civil tem, assim, um âmbito limitado, é parte da categoria mais ampla do "social" ou do "mundo da vital".²⁰ Ela se refere às estruturas de socialização, associação e formas organizadas de comunicação do mundo da vida na medida em que elas estão sendo institucionalizadas.

Conforme exposto acima, a categoria de sociedade civil foi resgatada da tradição da teoria política clássica e reelaborada mediante uma concepção que apresenta os valores e interesses da autonomia social contrapostos tanto ao Estado moderno quanto à economia capitalista. Além das antinomias de Estado e mercado, público e privado, reforma e revolução, a noção de defesa e democratização da sociedade civil parece ser o melhor caminho para caracterizar as novas formas contemporâneas de auto-organização e auto-constituição.

Em meio a inúmeras ambigüidades de sentido relacionadas ao emprego da expressão "sociedade civil", a concepção que adotamos assume uma defesa da sociedade civil capaz de preservar sua autonomia e formas de solidariedade em face do Estado e da economia. Esse caminho busca, em outras palavras, garantir a

²⁰ Estruturas, valores e instituições normativas de uma sociedade. HABERMAS, J. **A crise de legitimação do capitalismo tardio**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1980. p. 16.

autonomia da economia e do Estado moderno ao mesmo tempo em que protege a sociedade civil da penetração destrutiva realizada por aquelas duas esferas. Não só protege como garante a diferenciação da sociedade civil do que Habermas²¹ chamou de "sistema" - o Estado e o mercado - bem como sua influência reflexiva sobre essas duas esferas através das instituições da sociedade política e econômica.

A concepção habermasiana de sociedade civil destoa, outrossim, daquela preconizada por Hegel e à tradição liberal, que a concebia enquanto "sistema de necessidades", e também da Marxista.²² "Hoje em dia, o termo sociedade civil não inclui mais a economia constituída através do Direito Privado e dirigida através do trabalho, do capital e dos mercados de bens, como ainda acontecia na época de Marx e do Marxismo"²³. Por ela Habermas²⁴ entende o conjunto dos movimentos, organizações e associações que veiculam os conteúdos da opinião pública, que "captam os ecos dos problemas sociais" e os transmitem para a esfera pública política

A análise habermasiana visualisa a sociedade enquanto esfera simultaneamente pública e política, na qual a explicação da ação social se articularia com o movimento político de defesa da sociedade contra a penetração dos subsistemas nas formas comunicativas de ação. Na modernidade ocidental ocorreu, segundo Habermas²⁵, um processo de diferenciação das estruturas de racionalidade que dissociou as estruturas sistêmicas das estruturas comunicativas do mundo da vida. Não se trata de teoria dualista de diferenciação entre Estado e sociedade, mas de uma forma múltipla de diferenciação, pois as estruturas sistêmicas econômicas e administrativas não só se diferenciam do mundo da vida, mas se diferenciam entre si.

²¹ HABERMAS, 1980, p. 16.

²² ARAGÃO, L. **Habermas**: filósofo e sociólogo do nosso tempo. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002. p. 180.

²³ HABERMAS, J. **Direito e democracia entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 2, p. 99.

²⁴ HABERMAS, 1997, p. 99.

²⁵ HABERMAS, 1997.

É importante assinalar que tanto o sistema quanto o mundo da vida são atravessados pelas dimensões do público e do privado.

No sistema, o público é o Estado, o privado é a economia. No mundo da vida, o público é a participação política dos cidadãos, e o privado é a família.

O modelo tripartite gera, assim, dois conjuntos de dicotomia entre público e privado. Uma no nível dos subsistemas (Estado/economia) e outra no nível da sociedade civil (formação da opinião pública/família). Essas quatro dimensões se relacionam por uma série de trocas tornadas possíveis pelos meios de controle dinheiro e poder. Podemos assim distinguir entre as instituições da esfera privada coordenadas comunicativamente (família ou relações de amizade) e aquelas que são coordenadas pelos mecanismos sistêmicos (economia). O mesmo ocorre em relação às duas esferas públicas analiticamente distintas. Em decorrência, pode-se imaginar processos de desprivatização que não envolvem estatização, bem como mostrar que a intervenção do Estado na economia não acarreta necessariamente a absorção ou supressão de uma sociedade civil autônoma.

Habermas não chega a oferecer uma teoria da sociedade civil. Mas sua distinção analítica entre lógica do sistema e lógica do mundo da vida proporciona um marco analítico onde se pode situar o conceito de sociedade civil. O conceito de integração sistêmica constitui uma primeira aproximação dos mecanismos pelos quais a economia capitalista e a administração burocrática moderna coordenam a ação.

Na contemporaneidade a noção de sociedade civil sofreu uma verdadeira ruptura conceitual. Expressões como autonomia, autogestão, independência, participação, direitos humanos, cidadania, passaram a ser associadas ao conceito de sociedade civil.

Não se trata mais de um sinônimo de sociedade, mas de uma maneira de pensá-la, de uma perspectiva ligada à noção de igualdade de direitos, autonomia, participação, enfim, os direitos civis, políticos e sociais da cidadania. Em virtude disso, a sociedade civil tem que ser "organizada". O que era um estado natural nos

filósofos, ou uma condição da política moderna em Hegel e Marx, torna-se agora um objetivo para os ativistas sociais: a sociedade civil tem que ser construída, reforçada, consolidada. Trata-se de meio e fim da democracia política.²⁶

A noção de sociedade civil se transforma e passa a ser compreendida em oposição não apenas ao Estado, mas também ao mercado. Trata-se agora de uma terceira dimensão da vida pública, diferente do governo e do mercado. Em vez de sugerir a idéia de uma arena para a competição econômica e a luta pelo poder político, passa a significar exatamente o oposto: um campo onde prevalecem os valores da solidariedade.

É dentro desta perspectiva que trabalham alguns pensadores contemporâneos que forneceram importantes subsídios teóricos para a atuação das chamadas organizações não governamentais, tais como Wolfe²⁷. O próprio Habermas²⁸ havia rompido com a correlação ideológica unívoca entre sociedade civil e esfera privada, entendida como economia, e o Estado entendido como esfera pública. Há uma esfera privada no "sistema" (economia) e uma esfera pública não-estatal, constituída pelos movimentos sociais, organizações não governamentais (ONGs), associações de cidadania.

Assim, os conceitos de público e privado não se aplicam mais automaticamente ao Estado e sociedade civil, respectivamente. É possível dizer hoje que existem também as esferas do estatal-privado e do social-público.

Na esfera estatal-privada estão as empresas e corporações estatais que, embora formalmente públicas, encontram sua lógica na defesa de interesses particulares, econômicos ou setoriais, comportando-se na prática como organizações de mercado. Já na esfera social-pública, ainda emergente, encontram-se os movimentos e instituições que, embora formalmente privados, perseguem objetivos sociais, articulando na prática a construção de um espaço público não-estatal. É o caso das

²⁶ FERNANDES, R. Elos de uma cidadania planetária. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 10, n. 28, p. 15-34, 1995.

²⁷ WOLFE A. **Três caminhos para o desenvolvimento**: mercado, estado e sociedade civil. Desenvolvimento, cooperação Internacional e as ONGs. Rio de Janeiro: IBASE-PNUD, 1992.

²⁸ ARAGÃO, 2002, p. 83.

organizações não-governamentais que, como sugere Alan Wolfe²⁹, são também organizações de não-mercado (ONMs) e, ainda, organizações não-corporativas.

Dessa esfera pública não-estatal estariam excluídos os partidos políticos que, embora formalmente possam ser considerados instituições da sociedade civil, na prática se comportam como organizações pró-estatais. Voltados à luta pelo poder, os partidos acabam assumindo as "razões de Estado", pois seu centro estratégico não se situa no interior da sociedade civil que buscam representar, mas no modelo de Estado que pretendem conservar ou mudar.³⁰

O conflito entre Estado e mercado, de um lado, e as estruturas interativas do mundo da vida, de outro, leva este último a se organizar em movimentos sociais fundantes da democracia que, para Habermas³¹, é a institucionalização no sistema político das sociedades modernas dos princípios normativos da racionalidade comunicativa. A esfera pública é o local de disputa entre os princípios divergentes de organização da sociabilidade. Os movimentos sociais constituem os atores que reagem à reificação e burocratização, propondo a defesa das formas de solidariedade ameaçadas pela racionalização sistêmica. Eles disputam com o Estado e com o mercado a preservação de um espaço autônomo e democrático de organização, reprodução da cultura e formação de identidade e solidariedade.

É importante ressaltar que as normas da sociedade civil - direitos individuais, privacidade, associações voluntárias, legalidade formal, pluralidade, publicidade, livre iniciativa - foram institucionalizadas de forma heterogênea e contraditória nas sociedades ocidentais, entrando em conflito com a lógica econômica do lucro e a lógica política do poder. Daí a importância dos movimentos sociais que surgiram para defender os espaços de liberdade ameaçados pela lógica do "sistema". É verdade que a política da sociedade civil não se resume à contestação realizada, entre outras coisas, pelos movimentos sociais. Fazem também parte de sua política

²⁹ WOLFE, 1992.

³⁰ FRANCO, A. **O papel estratégico das ONGs**. Brasília: Instituto de Política, 1994. (Mimeo)..

³¹ HABERMAS, 2003, p. 93-98.

as formas institucionais normais de participação - votar, militar em partidos políticos, formar grupos de interesse ou *lobbies*.

Aliás, a história da sociedade moderna revela a incessante luta pelo direito de participar dos núcleos de decisões políticas. Grande avanço se fez notar nesse sentido. As causas foram as mais variadas, passando da concentração das pessoas nos grandes centros urbanos e o avanço nas novas técnicas de comunicação de massa, possibilitando uma maior conscientização social, acarretando a expressa proclamação na Declaração Universal de Direitos de que a todos deve ser assegurado o direito de participação política.³²

No dizer de Bobbio, Metteucci e Pasquino³³, a real **soberania popular** se manifesta através de seu poder constituinte, e, pela Constituição, define os órgãos e os poderes constituídos e instaura o ordenamento jurídico, onde estão previstas as regras que permitem a sua transformação e aplicação. Tal poder constituinte já está familiarizado com procedimentos consolidados, tais como as assembleias *ad hoc*, os plebiscitos, referendos, etc, capazes de garantir que a nova ordem corresponda à vontade popular. É justamente por esse motivo que o poder constituinte do povo, que instaura uma nova forma de Estado, pode ser encarado como a última e mais amadurecida expressão do contratualismo democrático.

Tais considerações, escritas para a primeira edição do seu aclamado “Dicionário de Política”, em 1909, encontram-se hoje relativizadas, como decorrências da própria insuficiência do modelo representativo. Destarte, a idéia de que os mecanismos de democracia indireta não são os ideais, mas os únicos viáveis, encontra-se superada diante da criação de mecanismos outros de atuação direta nas deliberações políticas, além dos tradicionais plebiscito, referendo e iniciativa popular, consoante se demonstrará a seguir:

³² DALLARI, D. A. **O que é participação política**. 9. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991. p. 26.

³³ BOBBIO; METTEUCCI; PASQUINO, 2000.

1.2 A CRISE DO MODELO REPRESENTATIVO, PARTICIPAÇÃO E CULTURA POLÍTICA

Para Ridenti³⁴ “[..] o fundamento da legitimidade do Estado está na sua aparência de representante do conjunto dos cidadãos”. Surge como representante do bem comum, do consenso de vontades dos cidadãos, estando em posição de superioridade e atuando com neutralidade e de forma imparcial, pretensamente em prol da sociedade. Segundo Jellinek³⁵, “[..] se entende por representação a relação de uma pessoa com outra ou várias, em virtude da qual a vontade da primeira se considera como expressão imediata da vontade da última, de sorte que juridicamente aparecem como uma só pessoa”

O debate a respeito da representação ainda desperta interesses em razão da ambivalência do termo, bem como pela generalidade da definição do que vem a ser representação dos interesses e representação política. Bobbio³⁶ já chamava a atenção quanto a esse fato aduzindo que

Representar significa tanto, em sentido técnico-jurídico, agir em nome e por conta de um outro, quanto na linguagem comum e na linguagem filosófica, reproduzir ou espelhar ou refletir, simbolicamente, metaforicamente, mentalmente, ou inúmeros outros modos, uma realidade objetiva, independentemente do fato de que essa realidade possa ser representada, ou possa também dar-se em si.

A distinção que faz entre representação de interesses se representação política é que, pela primeira, subentende-se representação de interesses particulares ou de grupos e, pela segunda a representação de interesses gerais.

O ponto distintivo entre a representação política e as demais significações do vocábulo reside no fato de que, no âmbito da política esta se manifesta como fator de oposição na medida em que o regime político representativo se contrapõe aos regimes autoritários onde os súditos não se manifestavam, assim como com a

³⁴ RIDENTI, M. **Classes sociais e representação**. São Paulo: Cortez, 1994. p. 92.

³⁵ JELLINEK, G. **Teoria general del estado**. San Luiz Potosi (México): Compañia Editorial Continental, 1956. p. 462.

³⁶ BOBBIO, 1987, p. 117.

democracia direta que, em tese, atua como hipótese de desaparecimento da distinção entre governantes e governados.³⁷

Com o avançar da sociedade contratual moderna na Europa, a representação política assume um papel preponderante na evolução política da Inglaterra, ganha a partir das Revoluções Americana e Francesa, o *status* de Direitos Humanos e assume o caráter de representação popular.³⁸ Em Locke e Montesquieu³⁹ nasceram as idéias fundantes do modelo político da divisão de poderes que terminariam por ensejar o aparecimento da representação como fruto das conquistas e limites do projeto liberal de Estado, uma vez que este nasceu da luta contra o absolutismo real e possibilidade de ascensão da burguesia ao poder. Na concepção liberal o Estado era tido como potência assustadora. Porém, o seu desafio maior era conciliar a liberdade individual com os interesses da esfera pública, pois, de que adiantaria o Estado garantir os direitos naturais do indivíduo se este não contribuísse para a formação da vontade estatal? Eis que surge a necessidade da implementação da representação política, ainda que inicialmente censitária, na medida em que através da burguesia tinha a sociedade em geral uma participação política.

Bobbio⁴⁰ aduziu objetivamente que

[..] a expressão democracia representativa significa, genericamente, que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte mas por pessoas eleitas para esta finalidade. Ponto e basta.

É, inegável, entretanto, que na maioria dos países de democracia liberal, o sistema de representação popular vive um processo de crise de legitimidade, que se expressa pelo processo de burocratização e no caráter autoritário das administrações e do parlamento, pela falta de controle da população sobre os representantes, pelos sistemas políticos sociais que distorcem a representação, fraudando a vontade popular, através dos mecanismos distritais e/ou barreiras e

³⁷ BOBBIO, 2000a, p. 151.

³⁸ AZAMBUJA, D. **Teoria geral do estado**. 34. ed. São Paulo: Globo, 1995. p. 265.

³⁹ LOCKE; MONTESQUIEU apud AZAMBUJA, 1995.

⁴⁰ BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000a. p. 56.

obstáculos, pela falta de coerência entre os projetos e os programas e a prática dos eleitos e principalmente pela incapacidade desses sistemas garantirem o atendimento às necessidades sociais. Vislumbra-se um contingente de crise, ainda, ao observarmos a abstenção eleitoral, a apatia e não participação político-social e nos baixos índices de filiação partidária.

Nogueira⁴¹ aponta a pós-modernidade⁴² e seus fenômenos, de transnacionalização, fragmentação e a configuração de uma “sociedade midiática”, como responsável pelo abismo existente entre governo e sociedade, entre representantes e representados:

A transnacionalização, em suma, ‘ao gerar formas de poder novas, autônomas, desterritorializadas e diferenciadas e, acima de tudo, impor o império do econômico sobre o processo decisório e substituir a política pelo mercado como instância privilegiada de regulação social, desqualifica as bases mesmas da representação e da democracia. Aprofunda uma ‘artificialização’ já determinada pela revolução informacional, pela ‘tirania do tempo real’ (Virilio, 1996) e pela configuração de uma sociedade conformada pelos meios de comunicação de massa.

Na visão do supramencionado autor, a chamada ‘crise do Estado’ e da política estão deixando as sociedades indefesas, sem recursos para escapar da fragmentação e passam a ser permeadas pelo corporativismo que, dentre outras coisas, impede a política de funcionar como espaço de universalização, de construção do “bem comum”.

A partir da investigação das estruturas e funções do modelo liberal de esfera pública burguesa, das suas origens e transformações, Habermas⁴³ traçou os contornos da mencionada crise, apontando verdadeira dicotomia entre a concepção de uma

⁴¹ NOGUEIRA, M. A. **As possibilidades da política**: idéias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998. p. 228.

⁴² Chama-se de Pós-Modernidade, aqui, a condição sócio-cultural e estética do estágio do capitalismo *pós-industrial*, que é o contemporâneo. Teóricos e acadêmicos têm diferentes concepções sobre o termo. Para o crítico marxista norte-americano Fredric Jameson, a Pós-Modernidade é a “*lógica cultural do capitalismo tardio*”. De acordo com Jürgen Habermas, a Pós-Modernidade estaria relacionada a tendências políticas e culturais neoconservadoras, determinadas a combater os ideais iluministas e os de esquerda. Já o francês François Lyotard prestigia a Pós-Modernidade como verdadeiro rompimento com as antigas verdades absolutas, como marxismo e liberalismo, típicas da Modernidade.

⁴³ HABERMAS, 2003, p. 192.

opinião pública, que busca traduzir o interesse geral e chegar a uma concordância racional e uma opinião não-pública, que traduz interesses privados privilegiados que visa apenas produzir assentimento e conformismo.

Daí a importância de fomentar e desenvolver o debate público, buscando superar os problemas advindos da decadência da esfera pública burguesa, tais como a massificação e o consumismo cultural, a manipulação das mídias, o corrompimento da imprensa e, principalmente, a desigualdade entre os interlocutores, o assentimento e conformismo nas massas.

É importante salientar que, não obstante a gravidade e as barreiras históricas existentes para a superação da crise, Habermas⁴⁴ traz em sua obra uma visão otimista e propositiva do momento: para ele, a existência de uma esfera pública politicamente ativa é capaz de alterar os contornos da crise e consolidar o regime democrático.

Ao mesmo tempo em que o debate público sobre a representação popular tem impulsionado a criação de novos arranjos institucionais, novos regimes participativos de negociação e fóruns de debate, investimentos significativos na elaboração de um sistema funcional, assim como a consolidação de um movimento popular transnacional; o sistema político social, tanto no nível internacional, quanto no nacional e local, tem-se mostrado incapaz ou insuficientemente preparado para traduzir e transformar as crescentes demandas de cunho participativo em políticas públicas capazes de promover um modelo alternativo de desenvolvimento.

No contexto da realidade sócio-político dos chamados países em desenvolvimento, quando comparados aos países de capitalismo avançado, chega-se à abordagem da participação democrática, partindo de uma reflexão sobre a distribuição desigual de poder. Esta abordagem econômico-liberal de mercado assume, portanto elementos da abordagem tecnocrata de planejamento motivada e parte da idéia da

⁴⁴ HABERMAS, 2003.

“planejabilidade”, da sustentabilidade, de desenvolvimento. A superação dos problemas é perseguida por meios gerenciais, dentro de uma perspectiva reformista e tecnocrata.⁴⁵ A intervenção estatal, via planejamento, é considerada indispensável para reduzir ou evitar os efeitos nocivos dos processos de crescimento econômico, ou ainda, para poder eliminar ou reparar distúrbios e danos já existentes.

No quadro da abordagem tecnocrata de planejamento, inclusive a do desenvolvimento, a função da participação popular se restringe à ampliação da base de conhecimento e ao aumento da responsabilidade da ação estatal; trata-se, portanto, somente de um elemento do planejamento social. Entre os planejadores e boa parte dos políticos “[...] a atividade governamental pode encontrar o limite necessário apenas em legitimações viáveis”.⁴⁶ Os cidadãos são vistos como incompetentes para decidir, especialmente no caso de tarefas mais complexas de planejamento.

Em contraposição à abordagem tecnocrata, na abordagem política de participação democrática a participação popular torna-se peça fundamental da política, indispensável para uma mudança substancial do atual quadro de políticas públicas. O planejamento deve ser compreendido não apenas como orientado pelas necessidades da população, mas também como *conduzido* por ela. Uma vez que as condições de poder político são vistas como responsáveis para os atuais problemas, afetando em primeiro lugar os hipossuficientes, é fácil compreender a reivindicação em favor da alteração dessas condições de poder, o que significaria dar um peso mais forte aos interesses anteriormente marginalizados dos processos políticos de decisão.

No lugar das elites oligárquicas, é a base, ou seja, a própria população que deve determinar as diretrizes políticas. A pretensão de condução e controle político pela

⁴⁵ Tecnocentrista – técnicos ou administrador técnico que administra um sistema de organização política ou social apoiado em posturas tecnocratas baseadas numa visão do mundo mecanicista-cartesiana. Do mesmo modo, a abordagem do ambientalismo radical, que rejeita o consumerismo prevalente nas sociedades modernas, permite a inclusão dos objetivos da satisfação das necessidades econômicas básicas da população e da justiça social, especialmente no que diz respeito aos países em desenvolvimento (CAPRA, F. .Deep ecology: a new paradigma.. In: SESSIONS, G. (org.) **Deep ecology for the twenty-first century**. Boston: Shambhala, 1995. p.19-25).

base e a conseqüente necessidade de romper com o compromisso de elite exigem a descentralização do processo de decisão e a introdução de uma democracia participativa.

Os interesses dos marginalizados devem entrar nas decisões não apenas através da coordenação, isto é, da consideração indireta e geralmente incompleta dos interesses dos marginalizados pela elite política, mas sim pela explícita inclusão dos marginalizados como atores políticos ativos defendendo os próprios interesses nos sistemas de negociação.⁴⁷

O meio da coordenação ou até da confrontação - está sendo visto como um elemento com alto potencial para impor as reformas fundamentais consideradas necessárias. Essa expectativa baseia-se na avaliação de que a solução dos problemas sócio-políticos não depende (como defende a abordagem econômico-liberal de mercado), em primeiro lugar, do alcance de um crescimento econômico, nem (como defende a abordagem tecnocrata de planejamento) de uma melhor compreensão científica e um planejamento eficiente, mas sim da superação de conflitos de distribuição e de criação de justiça social. Logo, trata-se de uma questão eminentemente política.

Em oposição às abordagens egocêntricas cujo foco de atenção são a natureza e sua proteção, a abordagem política de participação democrática parte do pressuposto de que o homem e a sociedade devem estar no centro de atenção e de reflexão. Portanto, essa abordagem pode ser considerada como uma "abordagem sociológica do desenvolvimento sustentável".⁴⁸

Contudo, a abordagem da participação democrática tende a aplicar estratégias tecnocratas com condução centralizada, dando ênfase a um gerenciamento aperfeiçoado, a um planejamento integrado, ao emprego eficiente de recursos e a soluções tecnicamente eficientes. Se aplicadas ao sistema da democracia liberal existente, tais soluções, supostamente eficientes do ponto de vista técnico

⁴⁶ HABERMAS, 2002, p. 91.

⁴⁷ SOLA, L. **Sociedade e o estado em transformação**. Brasília: ENAP, 1999. p. 45-50.

⁴⁸ CERNEA, M. M. The sociologist's approach to sustainable development. In: SERAGELDIN, I.; STEER, A. (Org.). **Making development sustainable: from concepts to action**. Environmentally sustainable development occasional paper series, No.1. Washington (D.C.): The World Bank, 1994. p. 7-9.

apresentam geralmente características embaraçosas: primeiramente, elas costumam esbarrar com freqüência nos diversos interesses que se articulam no processo político e, em segundo lugar, levam à dominância dos tecnocratas no processo de decisão, razão essa porque Habermas⁴⁹ propõe

[..] que estruturas de reconhecimento mútuo se transportem - através de processos de formação de vontade e opinião radicalmente democráticos e generalizadores de interesse - para as relações sociais intermediadas pelo dinheiro e poder, exercendo influência sobre as limitações e as trocas entre mundo da vida e o sistema técnico-instrumental, de modo a obrigar a novas divisões do poder, domesticando social e ecologicamente a economia de mercado capitalista.

Essa é, para o filósofo, a nova face da luta política: a influência indireta, exercida pelo mundo cultural (o mundo da interação) e seus valores de solidariedade, sobre os mecanismos auto-reguladores do sistema, cuja persistência não pode ser infringida através de uma ação direta.

O pressuposto de que, potencialmente, todos os membros da sociedade têm condições e o direito de participar da situação dialógica necessária para repensar e reorientar a dinâmica das sociedades atuais configura o componente radicalmente democrático de sua teoria.

Para sairmos, todavia, do campo hipotético ou potencial é imprescindível adicionar à participação o condicionante da **Cultura Política**.⁵⁰

A historiografia brasileira, contudo, possui representantes que apontam para a fragilidade ou até mesmo para a ausência de cultura política do brasileiro.⁵¹ Muitos atribuem a “apatia política” ou a desorganização da sociedade civil à herança patrimonial ibérica, na qual as esferas pública e privada não eram bem delimitadas, levando o governante a utilizar indistintamente de seus bens privados e das riquezas do Estado que administrava. Outros retomam a discussão do desenvolvimento da

⁴⁹ HABERMAS, 1980, p. 47-56.

⁵⁰ Por cultura política entendemos o conjunto de valores, crenças, atitudes, comportamentos sobre a Política, entendida como algo a arte da argumentação e do debate sobre os temas e problemas públicos. Trata-se de uma cultura política pública (GOHN, 2005)

⁵¹ Dentre eles, Raimundo Faoro, *in* **Existe o pensamento político brasileiro?**

democracia diante de tanta pobreza e desigualdade⁵², diante da conhecida vinculação entre democracia e capitalismo.

Uma análise da experiência brasileira nos leva a discordar da primeira tese e questionar a estreita vinculação entre cultura política democrática e capitalismo/desenvolvimento. O que se viu, em muitos episódios da historiografia brasileira, foi o surgimento de inúmeros movimentos sociais e demonstrações do chamado “espírito cívico” em momentos de grave crise econômica e política.

Habermas aponta para a Educação como principal fator de fomento da cultura política. Para ele,

É tarefa da educação construir competências e articular os saberes necessários para que os sujeitos possam refletir e atuar na esfera política, desenvolvendo a capacidade de gerir, orientar, discutir, organizar e negociar, ou seja o exercício da direção política, para que possa participar, de modo autônomo, em diferentes espaços e fóruns de atuação política.⁵³

Tomamos, aqui, a educação política como fator de superação e a criação de espaços públicos como medida fundamental ao fomento dessa espécie de educação, que não pode se limitar aos bancos escolares.

1.3 OS ESPAÇOS PÚBLICOS E A CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA CIDADANIA

A análise conceitual de espaço público de Habermas⁵⁴ implicava no entendimento de espaço público com um lugar onde as relações comunitárias se passam e se abrigam; um espaço onde as demandas e reivindicações se exteriorizam; acolhedor de diversas instituições — estatais e não estatais; espaço do agir publicamente, das reuniões; espaço por excelência do agir livre e coletivo.

A dimensão valorativa do pensamento de Arendt⁵⁵ no sentido de direcionar a atenção para a análise de aspectos que estavam implícitos na nossa concepção de

⁵² JAGUARIBE, H. **Brasil: reforma ou caos?** Rios de Janeiro: Paz e Terra, 1989. p. 302.

⁵³ JAGUARIBE, 1989, p. 192.

⁵⁴ HABERMAS, 1980, p. 127.

⁵⁵ ARENDT, H. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.

espaço público e tinham de ser destacados como elementos conceituais básicos. O primeiro deles refere-se ao significado de público.

O alargamento da esfera social foi provocando o encolhimento da esfera pública, culminando no reducionismo de público ser considerado sinónimo de estatal. Arendt⁵⁶ resgata o entendimento greco-romano, atribuindo ao espaço público às qualidades do que é visível, do que é visto e ouvido por todos e do que é comum a todos, embora cada um tenha seu lugar neste mundo comum.

Falar em espaço público é falar em liberdade e democracia. Arendt⁵⁷ em diversas passagens, faz afirmações que entrelaçam liberdade e a condição humana da pluralidade. A liberdade permite que todos se manifestem no espaço público, através do discurso e da ação. Mas, para ela, não há identificação entre liberdade e soberania, identificação que “[..] sempre foi aceita como natural, tanto pelo pensamento político como pelo pensamento filosófico. Se a soberania e a liberdade fossem a mesma coisa, nenhum homem poderia ser livre; pois a soberania, o ideal da inflexível auto-suficiência e auto-domínio, contradiz a própria condição humana da pluralidade”. A soberania sempre é espúria quando reivindicada por uma entidade única e isolada, quer seja a entidade individual da pessoa ou a entidade coletiva da nação. “A soberania reside numa limitada independência em relação à impossibilidade de calcular o futuro, e seus limites são os mesmos limites inerentes à própria faculdade de fazer e cumprir promessas.” Mesmo a moralidade que se afirma através de tratados e acordos validados pelo grupo, tem que se apoiar, pelo menos no plano político, na “boa intenção” de neutralizar os enormes riscos da ação, através da disposição de perdoar e ser perdoado, de fazer promessas e cumprí-las.

Destarte, a igualdade presente no espaço público é, necessariamente, uma igualdade de desiguais que precisam ser “igualados” sob certos aspectos e por motivos específicos. O espaço público estabelece a realidade do próprio eu, da própria identidade. Outrossim, estabelece a realidade do mundo circundante. Quando nos alienamos em relação ao mundo, há uma atrofia do espaço público. Diz

⁵⁶ ARENDT, 1987.

⁵⁷ ARENDT, 1987.

Arendt⁵⁸ que o que distingue a era moderna não é, como pensava Marx, a alienação em relação ao ego, mas a alienação em relação ao mundo.

Habermas⁵⁹ reconhece a dimensão que Arendt atribui ao espaço público, afirmando que ela esboçou um modelo normativo. Quando escreveu “Mudança estrutural da esfera pública” (1961), o autor, ao analisar o modelo clássico da esfera pública burguesa e seu anti-modelo, dialeticamente desenvolvido, verificou que nem um nem outro eram adequados para o diagnóstico de uma dimensão pública que, de modo peculiar, flutuava entre ambas constelações estilizadas. Isto porque ocorriam duas tendências que, também, dialeticamente inter-relacionadas, assinalavam uma decadência da dimensão pública: “[...] ela penetra esferas cada vez mais extensas da sociedade e, ao mesmo tempo, perde a sua função política, ou seja, submeter os fatos tornados públicos ao controle de um público crítico.”⁶⁰

Para Melucci⁶¹, a existência de **espaços públicos** independentes das instituições do governo, do sistema partidário e das estruturas do Estado é condição necessária da democracia contemporânea. Como intermediações entre o nível do poder político e as redes da vida cotidiana, esses espaços públicos requerem simultaneamente os mecanismos da representação e da participação. Ambos são fundamentais para a existência da democracia nas sociedades complexas. Os espaços públicos são pontos de conexão entre as instituições políticas e as demandas coletivas, entre as funções de governo e a representação de conflitos.

A construção dessa esfera social-pública enquanto participação social e política dos cidadãos passa pela existência de entidades e movimentos não-governamentais, não-mercantis, não-corporativos e não-partidários. Tais entidades e movimentos são privados por sua origem, mas públicos por sua finalidade. Eles promovem a articulação entre esfera pública e âmbito privado como nova forma de

⁵⁸ ARENDT, 1987.

⁵⁹ HABERMAS, 2003, p. 93-98.

⁶⁰ HABERMAS, 2003, p. 167.

⁶¹ MELLUCCI, A. **Social movements and the democratization of everyday Life**. Civil society and the state. Londres, 1988.

representação, buscando alternativas de desenvolvimento democrático para a sociedade.

As chamadas ONGS que cumprem funções públicas percebem sua prática como inovadora na articulação de uma nova esfera pública social, e se consideram precursoras de uma nova institucionalidade emergente. O Estado, o mercado, as corporações e os partidos não seriam suficientes para a articulação e ampliação da esfera pública como um todo, nem seriam adequados para a construção de uma nova institucionalidade social-pública. Ao contrário, a pressão de uma esfera social-pública emergente é que poderia reformar e democratizar efetivamente o Estado, o mercado, as corporações e os partidos.⁶²

Em suma, essas entidades e movimentos da sociedade civil, de caráter não-governamental, não-mercantil, não-corporativo e não-partidário, podem assumir um papel estratégico quando se transformam em sujeitos políticos autônomos e levantam a bandeira da ética, da cidadania, da democracia e da busca de um novo padrão de desenvolvimento que não produza a exclusão social e a degradação.

Os espaços públicos participativos emergem, assim, como uma tentativa de reelaboração dos ideais democráticos da soberania popular, autonomia e auto-governo, a partir de um foco pragmático voltado à solução de problemas, cuja resposta só pode ser alcançada por meio da cooperação e articulação, que tem como base não a troca meramente instrumental, mas o intercâmbio comunicativo, por meio do uso público da razão.⁶³

Em um quadro de democracia incompleta, onde a cidadania não se realiza pela segregação tanto econômica quanto política, torna-se fundamental discutir os processos que geram os fenômenos da exclusão e a forma de superá-los. Para tal é

⁶² DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 11.

⁶³ TATAGIBA, L. **Participação, cultura política e modelos de gestão**: a democracia gerencial e suas ambivalências. 2003. 190f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 2003. p. 34.

necessário construir os mecanismos que garantam a participação efetiva e democrática dos sujeitos nesse amplo debate, ou seja, a construção da cidadania.

A cidadania tem assumido historicamente várias formas em função dos diferentes contextos culturais. O conceito de cidadania, enquanto direito a ter direitos, tem se prestado a diversas interpretações. Entre elas, tornou-se clássica a concepção de Marshall⁶⁴ que, analisando o caso inglês e sem pretensão de universalidade, generalizou a noção de cidadania e de seus elementos constitutivos.

A cidadania seria composta dos direitos civis e políticos - direitos de primeira geração - e dos direitos sociais - direitos de segunda geração. Os direitos civis, conquistados no século XVIII, correspondem aos direitos individuais de liberdade, igualdade, propriedade, de ir e vir, direito à vida, segurança etc. São os direitos que embasam a concepção liberal clássica. Já os direitos políticos, alcançados no século XIX, dizem respeito à liberdade de associação e reunião, de organização política e sindical, à participação política e eleitoral, ao sufrágio universal etc. São também chamados direitos individuais exercidos coletivamente e acabaram se incorporando à tradição liberal.

Os direitos de segunda geração, os direitos sociais, econômicos ou de crédito, foram conquistados no século XX a partir das lutas do movimento operário e sindical. São os direitos ao trabalho, saúde, educação, aposentadoria, seguro-desemprego, enfim, a garantia de acesso aos meios de vida e bem estar social. Tais direitos tornam reais os direitos formais.

No que se refere à relação entre direitos de cidadania e o Estado, existiria uma tensão interna entre os diversos direitos que compõem o conceito de cidadania (liberdade x igualdade). Enquanto os direitos de primeira geração - civis e políticos - exigiriam, para sua plena realização, um Estado mínimo, os direitos de segunda geração - direitos sociais - demandariam uma presença mais forte do Estado para serem realizados. Assim, a tese do Estado mínimo - patrocinada pelo neoliberalismo, que parece haver predominado sobre a social-democracia nesta década - corresponde não a uma discussão meramente quantitativa, mas a

estratégias diferenciadas dos diversos direitos que compõem o conceito de cidadania e dos atores sociais respectivos.

Na segunda metade do século XX, surgiram os chamados “direitos de terceira geração”. Tratam-se dos direitos que têm como titular não o indivíduo, mas grupos humanos como o povo, a nação, coletividades étnicas ou a própria humanidade. É o caso do direito à autodeterminação dos povos, direito ao desenvolvimento, direito à paz, direito ao meio ambiente etc. Na perspectiva dos “novos movimentos sociais”, direitos de terceira geração seriam os relativos aos interesses difusos, como direito ao meio ambiente e direito do consumidor, além dos direitos das mulheres, das crianças, das minorias étnicas, dos jovens, anciãos etc. Já se fala hoje de “direitos de quarta geração” relativos à bioética para impedir a destruição da vida e regular a criação de novas formas de vida em laboratório pela engenharia genética.

A concepção de cidadania de Marshall prestou-se a inúmeras críticas, desde as que excluíram os direitos sociais do conceito de cidadania, por não serem direitos naturais e sim históricos até os que classificaram a cidadania em *passsiva*, a partir “de cima”, via Estado, e *ativa*, a partir “de baixo”, de instituições locais autônomas. Haveria, assim, uma cidadania conservadora - passiva e privada - e uma outra revolucionária -ativa e pública.⁶⁵

Várias concepções dos séculos anteriores aprofundaram-se no século XX. A concepção estatal de cidadania se amplia e disciplinará não só os direitos, mas fundamentalmente os deveres. É a cidadania regulamentada pelo Estado. Consolida-se a concepção comunitarista de cidadania, esboçada séculos antes por Rousseau⁶⁶. Surgem versões neoliberais também: o cidadão é homem civilizado, educado para conviver solidariamente com seus pares, participante de uma comunidade de interesses. A escola tem um papel fundamental para formar este cidadão, um tanto estigmatizado. Os livros didáticos, especialmente as cartilhas, eram expressões dessa concepção.

⁶⁴ MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro. Zahar, 1967.

⁶⁵ TURNER, B. Outline of a theory of citizenship. **Sociology**, London, v. 24, n. 2, p. 189-217, 1990.

⁶⁶ ROUSSEAU, J.J. **O contrato social**. São Paulo: Martins fontes, 1999. v. 1, p. 74

Nas últimas décadas do século XX foram elaboradas outras concepções relevantes sobre a cidadania, tais como: a cidadania coletiva, cidadania diferenciada, cidadania cosmopolita e cidadania planetária. Ampliou-se o conceito de cidadania.⁶⁷

No Brasil, por exemplo, mereceu destaque a concepção de cidadania coletiva, que busca a união de coletivos sociais da sociedade civil e pressiona o Estado pela regulamentação, implementação e vigilância da aplicabilidade de direitos de inúmeras ordens. Os movimentos sociais populares e não populares, rurais e urbanos são os sujeitos históricos que construíram e expressam a cidadania coletiva.⁶⁸ Tal modalidade de exercício da cidadania, muitas vezes, choca-se com a lógica do capital porque questiona um dos pilares do sistema capitalista que é a propriedade privada, propondo uma propriedade coletiva.

Registre-se, ainda, que as políticas neoliberais dos anos 90, com suas reestruturações na base produtiva e no papel do Estado, tem ressignificado a cidadania e criado um novo tipo: a cidadania voltada para o mercado de consumo. Eleva-se a figura do consumidor em detrimento do cidadão.

Se o movimento socialista, de inspiração marxista, acabou, quando no poder, degenerando em totalitarismo, o liberalismo apoiou ditaduras autoritárias e costuma olhar a democracia de forma instrumental: ela é boa enquanto serve a seus interesses econômicos. A democracia, que é um valor universal, é usada como ideologia de grupos dominantes.

Ora, a **democracia** não é apenas um regime político com partidos e eleições livres. É sobretudo uma forma de existência social. Democrática é uma sociedade aberta, que permite sempre a criação de novos direitos. Os movimentos sociais, nas suas lutas, transformaram os direitos declarados formalmente em direitos reais. As lutas pela liberdade e igualdade ampliaram os direitos civis e políticos da cidadania, criaram os direitos sociais, os direitos das chamadas “minorias” - mulheres, crianças,

⁶⁷ GONH, 2005, p. 24.

⁶⁸ GONH, 2005, p. 26.

idosos, minorias étnicas e sexuais - e, pelas lutas ecológicas, o direito ao meio ambiente sadio.⁶⁹

Um Estado democrático é aquele que considera o conflito legítimo. Não só trabalha politicamente os diversos interesses e necessidades particulares existentes na sociedade, como procura instituí-los em direitos universais reconhecidos formalmente. Os indivíduos e grupos organizam-se em associações, movimentos sociais, sindicatos e partidos constituindo um contra-poder social que limita o poder do Estado. Uma sociedade democrática não cessa de trabalhar suas divisões e diferenças internas, e está sempre aberta à ampliação dos direitos existentes e à criação de novos direitos.

A cidadania, definida pelos princípios da democracia, se constitui na criação de espaços sociais de luta (movimentos sociais) e na definição de instituições permanentes para a expressão política (partidos, órgãos públicos), significando necessariamente conquista e consolidação social e política. A cidadania passiva, outorgada pelo Estado, se diferencia da cidadania ativa em que o cidadão, portador de direitos e deveres, é essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação política⁷⁰.

Na mesma linha, houve quem associasse a cidadania ativa à proposta de democracia semi-direta do jurista Comparato⁷¹ (baseada nos mecanismos constitucionais de referendo, plebiscito e iniciativa popular), assegurando, dessa forma, complementaridade entre representação política tradicional e participação popular direta. Esse tipo de concepção, fundada no dinamismo da criação e liberdade de novos sujeitos e novos espaços públicos, superaria a visão liberal do modelo do cidadão patriota proposto para toda a sociedade, como se ela fosse homogênea e unidimensional. A cidadania, em decorrência, implicaria na ligação

⁶⁹ CHAUÍ, M. **Cultura e democracia**. São Paulo. Moderna, 1984.

⁷⁰ CHAUÍ, 1984.

⁷¹ COMPARATO apud BENEVIDES, M. V. M. Cidadania e democracia. **Lua Nova**, n. 33, p. 5-16, 1994.

necessária entre democracia, sociedade pluralista, educação política e democratização dos meios de comunicação de massa⁷².

Num Estado democrático, cabe ao Direito o papel normativo de regular as relações interindividuais, as relações entre o indivíduo e o Estado, entre os direitos civis e os deveres cívicos, entre os direitos e deveres da cidadania, definindo as regras do jogo da vida democrática. A cidadania poderá, dessa forma, cumprir um papel libertador e contribuir para a emancipação humana, abrindo “novos espaços de liberdade”^{73, 74}, por onde ecoarão as vozes de todos aqueles que, em nome da liberdade e da igualdade, sempre foram silenciados, os espaços públicos de discussão.

1.4 A DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA: O LOCAL E O SURGIMENTO DE NOVOS ESPAÇOS PÚBLICOS

A utilização da descentralização, como estratégia de mudança nas relações Estado e Sociedade, teve início nos anos 70, pelos países centrais democráticos. O Estado do Bem-Estar Social foi constituído depois da II Guerra Mundial como uma forma de regulação social, no âmbito de um determinado estágio de desenvolvimento do capitalismo. Expressando-se nas relações entre Estado e Economia, bem como entre Estado e Sociedade, manifestou-se na organização e produção de bens e serviços coletivos públicos ou privados, regulados pelo Estado. Essa concepção keynesiana de Estado que, conforme Habermas⁷⁵, teve sua origem nos movimentos burgueses de emancipação, na tradição social democrática, foi adotada em quase todos os países ocidentais pelos mais diferentes partidos políticos que estiveram no poder. Em momentos diferentes, introduziram-se algumas alterações menores no projeto básico do Estado do Bem-Estar Social, sem alterar essencialmente sua concepção original de Estado e da prática estatal.

⁷² BENEVIDES, 1994.

⁷³ GUATTARI, F. **A revolução molecular**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

⁷⁴ GUATTARI, F. **As três ecologias**. Campinas: Papyrus, 1990.

⁷⁵ OFFE, C. A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In: PEREIRA, L. C. B.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Org.). **Sociedade e estado em transformação**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999. p. 119-145.

Dentro dessa tendência, a esfera local de governo ganha destaque nos debates políticos e acadêmicos. Os Instrumentos de participação popular que serão estudados nos capítulos seguintes e, em especial o Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano são frutos desses processos, numa perspectiva de democratização da gestão pública.

A descentralização é um dos pressupostos das diversas iniciativas de mudança que ocorreram na gestão do setor social nos últimos trinta anos. No entanto, o conceito varia conforme a concepção do papel do Estado e do entendimento que se tenha da natureza da crise a ser enfrentada.

Para os neoliberais⁷⁶, portanto, descentralização significa redução do papel do Estado para chegar ao Estado Mínimo, deslocando a força motriz da mudança para o mercado, e de redução da organização que permanecerá cumprindo as funções residuais e gerindo as políticas compensatórias. Nessa linha, a descentralização foi uma das bandeiras levantadas com o intuito de reduzir o tamanho do aparato organizacional do Estado, de modo a ganhar em agilidade e em eficiência na gestão de políticas sociais compensatórias e a atenuar as desigualdades mais aparentes.

Já numa perspectiva progressista, implica transferir competências com vistas à democratização da administração pública e dos partidos, podendo contribuir para o desenvolvimento de modelos econômicos socialmente mais justos, pela mudança das relações entre Estado e Sociedade. A descentralização é, nessa ótica, uma estratégia para reestruturar o aparato estatal, não com o objetivo de que, reduzido, ganhe agilidade e eficiência, mas para aumentar a eficácia das ações das políticas

⁷⁶ Entendemos por neoliberalismo uma prática político-econômica baseada nas idéias dos pensadores monetaristas (representados principalmente por Milton Friedman, dos EUA, e Friedrich August Von Hayek, da Grã Bretanha). Após a crise do petróleo de 1973, eles começaram a defender a idéia de que o governo já não podia mais manter os pesados investimentos que haviam realizado após a II Guerra Mundial, pois agora tinham déficits públicos, balanças comerciais negativas e inflação. Defendiam, portanto, uma redução da ação do Estado na economia. Essas teorias ganharam força depois que os conservadores foram vitoriosos nas eleições de 1979 no Reino Unido (ungindo Margareth Thatcher como primeira ministra) e, de 1980, nos Estados Unidos (eleição de Ronald Reagan para a presidência daquele país). Desde então o Estado passou apenas a preservar a ordem política e econômica, deixando as empresas privadas livres para investirem como quisessem. Além disso, os Estados passaram a desregular e a privatizar inúmeras atividades econômicas antes controladas por eles(CHAVES, L. C. Neoliberalismo e globalização. Disponível em: <<http://www.culturabrasil.org/neoliberalismoeglobalizacao.htm>>. Acesso em: 10 maio 2005).

sociais pelo deslocamento, para esferas periféricas, de competências e de poder de decisão sobre as políticas.

A descentralização como processo político-administrativo de transferência de poder é fator de democratização enquanto o torna mais permeável às demandas dos cidadãos, através da sua participação no processo de tomada de decisão. Esse processo tem singularidades, em função da realidade social específica na qual se reproduz. Depende, portanto, da sociedade na qual o processo se desenvolve e das suas organizações, pois, em última instância, são elas que viabilizam a distribuição do poder.

O conceito de governabilidade permite ampliar a concepção inerente ao processo de descentralização aqui utilizado. Para Barenstein⁷⁷, a idéia de governabilidade permite conceituar os problemas de política e gestão pública através da importância não só da economia política e outros enfoques interdisciplinares, meramente econômicos e quantitativos, mas principalmente através do papel desempenhado pelos fatores institucionais.

A partir destes fatores, a existência de sistemas viáveis, eficientes e previsíveis de governabilidade é condição necessária para a execução de políticas de transformação política e social.

A idéia de governabilidade também abarca uma compreensão das tendências atuais de descentralização e devolução do poder de Estado às instituições locais. O cenário de prestação de serviços públicos neste novo milênio, e portanto, da execução de políticas públicas enfrenta problemas de cobertura, distribuição, eficiência e qualidade que não são apenas questões administrativas - são aspectos decorrentes do processo de transformação estrutural pelo qual passam a maioria dos países, os ditos "em desenvolvimento". Ampliar a cobertura de serviços públicos, nestas condições, significa necessariamente levar em consideração uma capacitação dos níveis locais - político, institucional, orçamentário e decisório. Além

⁷⁷ BARENSTEIN, apud BOBBIO, 1987, p. 63.

disso, o desafio passa a ter duas dimensões para os governos locais: levar em conta um efeito negativo, quando os governos centrais transferem para os municípios os custos e os problemas de serviços públicos, geralmente quando se vêem incapazes de mantê-los, e outra dimensão, positiva, do efeito causado, em que as próprias comunidades se vêem sensibilizadas para a necessidade de possuir um maior poder de decisão em assuntos desta natureza.

Nesse sentido, quando se transfere poder, transferem-se competências e, conseqüentemente, novas tarefas a serem realizadas. Isso tem diferentes impactos sobre as organizações, dependendo da complexidade das competências transferidas, das suas finalidades e das suas relações com a sociedade.

Esse poder transferido cria espaços de negociação, permitindo tornar o Estado mais permeável ao controle social e capaz de responder com eficácia as demandas da sociedade. Com isso deve surgir uma nova organização, mais flexível e ágil para tomar decisões voltadas e comprometidas com as necessidades dos seus usuários. Esse novo formato do aparato estatal deve ser capaz de ultrapassar os limites institucionais, incorporando conhecimentos e práticas gerenciais condizentes com a realidade social da população⁷⁸, para dar conta de uma nova relação Estado e Sociedade. A incorporação dos instrumentos de planejamento e gestão poderá permitir que as políticas sociais desenvolvam ações que possam garantir os direitos sociais do cidadão.

Assim, o processo de transferência de políticas públicas para os níveis locais leva à conclusão de que para efetivar o desenvolvimento sustentado geral, no plano central e no plano local, é preciso melhorar as condições de governabilidade a nível local, fundamental para que estes assumam maiores responsabilidades decisórias e operativas da produção e distribuição de bens e serviços públicos - de forma mais efetiva e com qualidade.⁷⁹

⁷⁸ MOTTA, P. R. **Gestão contemporânea**: a ciência e a arte de ser dirigente. Rio de Janeiro: Record, 1991. p. 40.

⁷⁹ MOTTA, 1991, p. 42.

É importante visualizar a descentralização não apenas da ótica dos grupos instalados no poder, ou mesmo dos micro-poderes circulares ao poder central, mas dos cidadãos que utilizam os serviços prestados. Nesse sentido, as transformações que determinam esse processo de transferência de poder necessitam ganhar concretude.

O Brasil é um Estado Federativo, cujos entes são a União, os Estados e os municípios. É ao governo municipal, de acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil, que cabe prestar os serviços públicos aos cidadãos.

É no espaço local, no município, que os usuários explicitam suas necessidades não satisfeitas e aprendem a se colocar diante dos serviços como cidadãos. A cidadania é um processo de aprendizado, que se atualiza na medida em que as pessoas vão experimentando relações e percebem que seu saber e sua experiência têm importância e são respeitados. Por isso, a transferência de poder para o espaço municipal e seu deslocamento, nesse espaço, para mais perto do cidadão, é fator de ampliação da permeabilidade do Estado ao cidadão e, portanto, pode levar à democratização e garantia de direitos.

O poder municipal, no Brasil, tem como competência organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local. O exercício dessas competências tem relação direta com a garantia dos direitos sociais aos cidadãos.

No espaço de governabilidade do Poder Executivo Municipal, através das prefeituras, está o provimento de serviços que dizem respeito aos itens básicos de qualidade de vida, tais como o ensino básico e pré-escolar, a saúde e o desenvolvimento urbano.

Desse modo, para além da prestação de serviços que, historicamente, compunham as atribuições municipais, como vias públicas, limpeza, iluminação, trânsito,

[..] os municípios começam a enfrentar o desafio de atender urgências sociais que ultrapassam as limitadas e pontuais intervenções que no campo

do social desenvolviam anteriormente. Os problemas de habitação, saúde, educação, emprego, alimentação etc. começam a constituir matéria cotidiana de atenção municipal.⁸⁰

Essa nova abordagem, voltada para o desenvolvimento social e para a garantia dos mínimos sociais a todos os cidadãos, começa a exigir uma interferência intencional e monitorada nas questões que estão no espaço de governabilidade da Prefeitura, demandando a identificação de problemas dos grupos populacionais em relação a padrões de qualidade de vida e requerendo ações que articulem saberes e experiências de diversos campos do conhecimento.

Assim, seja nos conselhos gestores de políticas públicas, orçamentos participativos, redes sociais, câmaras setoriais, consórcios ou nas mais diferentes formas de parceria, o princípio da participação se afirma e se consolida como ideário hegemônico indiferente às intencionalidades dos atores e as suas diferentes filiações político-ideológicas.

A abertura de novos canais de comunicação entre a sociedade civil e o poder político local passou a constituir um instrumento fundamental da gestão pública, evidenciando inusitados aspectos da dinâmica política da sociedade civil. Foi criado, assim, um ambiente propício à inserção dos atores sociais e, para além de qualquer princípio ideológico, um fato passou a se impor no panorama brasileiro: a colaboração entre entidades da sociedade civil e órgãos governamentais multiplicou-se, em vários níveis, desde a atuação em nível comunitário, até a colaboração em programas sociais.

Novas também passaram a ser as estratégias: as entidades abriram espaços alternativos de intermediação de interesses ao se relacionarem diretamente com a burocracia estatal, quer mediante comissões técnicas e de articulação, a exemplo dos fóruns populares de programas específicos, quer mediante mecanismos de controle social criados a partir de então, como os conselhos consultivos e gestores nos municípios.

⁸⁰ MOURA, M. S. S. . Cidades empreendedoras, cidades democráticas e a construção de redes públicas na gestão local. **Revista Organização e Sociedade**, Salvador, v. 7, p. 7-29, 1997.

Esse processo, do ponto de vista de cada instituição, permitiria, em tese, maior transparência de suas ligações com interesses privados e acesso público aos seus eventos. E, do ponto de vista externo, possibilitaria uma racionalização do exercício do poder social e político, sob o controle mútuo das organizações rivais, presas à esfera pública em sua estrutura interna e também por suas relações com o Estado.

Nessa linha, apenas o diálogo ativo entre órgãos da administração e cidadãos interessados, em todas as fases de elaboração de uma política, pode garantir que a complexidade social será levada em conta no desenho final de determinado programa ou projeto. Isso porque ao ampliar a participação permite-se que os indivíduos que possuem um conhecimento mais íntimo sobre a realidade local levem para as instâncias decisórias informações relevantes para a definição dos problemas, formas de intervenção, monitoramento e critérios para avaliação dos resultados.

Uma segunda condição que a deliberação conjunta favorece é o comprometimento dos atores governamentais e não-governamentais com a implementação daquilo que foi deliberado. Como as decisões não foram tomadas de “cima para baixo” os atores envolvidos tendem a se sentir responsáveis pela sua implementação, exercendo uma espécie de “controle” sobre a execução. Assim, se não pode impedir por completo os desvios de recursos, a negligência dos servidores ou o despreparo da burocracia estatal, podem ao menos minimizá-los de forma a melhorar a qualidade dos resultados obtidos.

Por fim, uma outra expectativa associada aos novos arranjos participativos diz respeito à consideração dos critérios de justiça e equidade na aplicação dos recursos públicos, resultado da presença de atores normalmente excluídos do processo de definição orçamentária, que passam a expressar seus interesses e necessidades impondo-os à consideração pública. Na experiência brasileira, um dos casos mais exemplares nessa direção é a do orçamento participativo, no qual grupos sociais marginalizados adquirem a possibilidade de inverter prioridades na alocação dos recursos públicos. Sob esse aspecto e dentro do modelo ideal,

confirma-se a hipótese de que a participação política funciona como elemento redutor das desigualdades sociais.

Contudo, chamamos atenção para o fato de que não é toda e qualquer experiência participativa que será capaz de produzir esses resultados, mas apenas aquela que promova e resulte de um efetivo envolvimento dos atores por ela afetados. Apenas uma participação de fato pública e aberta igualmente a todos os seguimentos sociais pode ser capaz de atuar no sentido da democratização dos processos de produção das políticas e da melhoria da qualidade dos seus resultados.

Para dar vazão à temática proposta, impõe-se, no campo da historiografia, uma análise de como o processo de urbanização se inseriu no contexto da evolução da cidadania no Brasil, e de como os mecanismos de planejamento e de participação interferem na execução das políticas públicas. É o que veremos a seguir.

CAPÍTULO 2

CIDADE E CIDADANIA NO BRASIL: A PARTICIPAÇÃO CONTRUÍDA NUM AMBIENTE URBANO

2.1 PLANEJAMENTO E URBANIZAÇÃO BRASILEIRA

Dada a sua complexidade e variedade de implicações, o processo de urbanização é, sem dúvida, um dos fenômenos sociais de maior relevância na história do Brasil contemporâneo e, como tal, tem sido largamente estudado tanto no Brasil como no exterior. Os primeiros estudos sistemáticos acerca do processo de urbanização no Brasil remontam à década de 60 deste século e tem gerado interpretações a partir da perspectiva não só de historiadores, mas também de economistas, planejadores, cientistas políticos, sociólogos, antropólogos e, mais recentemente, mormente após a Constituição de 1988, dos juristas. Os principais estudos encontram-se listados nos relatórios de pesquisa de Valladares.⁸¹

Nessa linha, a partir de 1955 com a política de erradicação dos cafezais e, mais intensamente após os anos 60, a cidade assume um novo papel no processo de desenvolvimento nacional, passando a ser vital para o modelo adotado, visto que tinha que absorver os enormes contingentes populacionais frutos do fenômeno do êxodo rural.⁸²

A prevalência do setor industrial, como desdobramento do “modelo de substituição das importações”, levou à aceleração do processo de urbanização, fenômeno que, segundo conta Schmidt⁸³ “[..] já apresentava suas primeiras manifestações nos anos que se seguiram à Revolução de 1930”.

⁸¹ VALLADARES, L. Urban Sociology in Brasil: a research report. In: **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 12, p. 285-302, 1988. p. 285-302.

⁸² SCHMIDT, B.; FARRET, R. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986. p. 8.

⁸³ SCHMIDT; FARRET, 1986, p. 8.

Realmente, até o primeiro quartel do século XX, a configuração urbana brasileira retratava o caráter de exploração colonial da economia. A cidade, até esse marco, tem a função de ocupar, dominar e extrair o máximo das regiões em que se insere e se desenvolvem justamente naquelas áreas onde as atividades econômicas estão direcionadas à demanda exterior.

Elementos que deram origem à crise da República Velha em 1930, tais como o regionalismo exacerbado e projetos oligárquicos dissonantes ainda estavam presentes em 1950. As forças de apoio ao populismo de Vargas, contudo, encontravam-se enfraquecidas, ao longo de um complicado processo de crescimento da influência de um “nacionalismo mais flexível”⁸⁴ que preconizava um crescimento econômico consistente, baseado na escolha de um projeto dentro do contexto multinacionalizado, antes de ser simplesmente o resultado do crescimento constante da intervenção estatal na economia.

Empossado no dia 31 de janeiro de 1956, Juscelino quase que de imediato, logo em fevereiro, apresentou a nação o seu Plano de Metas. Tratava-se de um ambicioso projeto de, com auxílio do capital estrangeiro, transformar o Brasil numa nação industrializada no mais rápido espaço de tempo possível, justificando assim a sua promessa de campanha de fazer “50 anos em 5”.

Esta decisão vinha de tempos, desde que Juscelino, deputado federal, visitara os Estados Unidos em 1948. Sentiu lá que o Brasil não poderia mais continuar preso à produção agrícola, fazendo de tudo para mudar a sua face.

A nação que ele herdou era extremamente pobre. Em 1950, dez milhões de brasileiros dedicavam-se à agropecuária, de quem outros mais vinte milhões dependiam. Na cidade, ativos no comércio, nos serviços e na indústria, concentravam-se outros 21 milhões, ganhando salários baixíssimos. Tudo isso fazia com que 60% da população vivesse no campo e somente 40% nas áreas urbanas.

⁸⁴ SCHMIDT, B. V. **O estado e a política urbana no Brasil**. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1983. p. 95-96.

O Produto Bruto Nacional não ultrapassava 7 bilhões de dólares e a renda *per capita* era de 137 dólares.⁸⁵ Logo, o projeto desenvolvimentista que ele abraçou, visava alterar aquele estado de coisas, afinando-se assim com a elite intelectual de sociólogos e economistas, como Hélio Jaguaribe, Guerreiro Ramos e Cândido Mendes, que se concentravam no Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB)⁸⁶ e que defendiam um desenvolvimento autônomo.

Utilizando a narrativa de Lafer⁸⁷, podemos descrever o plano de metas com as ações abaixo, dispostas tipologicamente:

Energia (metas de 1 a 5)	Energia elétrica, nuclear, carvão, produção e refino de petróleo
Transportes (metas de 2 a 12)	Reativar estradas de ferro, estradas de rodagem, portos, barragens, marinha mercante e aviação
Alimentação (metas de 13 a 18)	Trigo, armazenagem e silos, frigoríficos, matadouros, tecnologia no campo e fertilizantes
Indústrias de base (metas 19 a 29)	Alumínio, metais não ferrosos, álcalis, papel e celulose, borracha, exportação de ferro, indústria de automóveis e construção naval, máquinas pesadas e material elétrico.
Educação (meta 30)	Tendo em vista um futuro ponto de estrangulamento do pessoal técnico.
Brasília (meta 31)	Construção de uma nova capital no Planalto Central, a-síntese

Quadro 1: Plano de Metas do Governo JK

Considerado a ênfase industrializante do Governo Vargas, o plano tinha pouco de novo, e suas peculiaridades consistiram no fato de ter abandonado a idéia de um capitalismo autônomo, reforçando a posição do Estado no conjunto da economia e na criação de uma nova estrutura administrativa para a geração de novas capacidades nas estruturas já existentes.

⁸⁵ LAFER, C. **JK e o Programa de Metas (1956-61)**: processo de planejamento e sistema político no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

⁸⁶ Criado em 1955 por Café Filho e implementado por Juscelino Kubitschek, o ISEB projetou-se como centro formulador de uma ideologia desenvolvimentista no país. Também sobressaiu enquanto matriz de uma concepção de cultura como elemento impulsionador de transformações socioeconômicas e de fixação de identidades nacionais.

⁸⁷ LAFER, 2002.

A fantástica cidade futurista, erguida no meio do cerrado goiano, seria a nova catalisadora das energias nacionais. A máquina administrativa estatal ao sair do Rio de Janeiro, onde se encontrava fazia dois séculos, deslocando-se para o centro do Brasil, produziram um enorme choque na região. Numa sentada, foram atraídos para suas proximidades milhares de trabalhadores (os candangos) e transferidos mais de 5 mil funcionários públicos. E, com eles empreendimentos agropecuários, comerciais, minerais, e financeiros de toda ordem.

De imediato, a bela cidade tornou-se um centro irradiador de progresso para todo interior do Brasil, partindo dela grandes radiais rodoviárias em direção às principais cidade brasileiras - a mais espetacular delas foi a Belém-Brasília (1.450 quilômetros) que rasgou a floresta amazônica. Com isso, concretizava-se a integração do território nacional, unificando definitivamente o país pelas estradas, fazendo com que as diversas regiões, até então arquipélagos apartados umas das outras, pudessem, dali em diante, ligarem-se por terra e não mais pelo ar ou mar.

Os impressionantes recursos mobilizados pelo presidente Juscelino, empréstimos, investimentos, incentivos, etc. tiveram três destinos geográficos bem precisos. Aqueles que estimulavam a implantação de fábricas, particularmente as montadoras de automóveis (todas elas comprometidas em nacionalizar o mais breve possível as autopeças e outras matérias primas), foram canalizados para as cidades do ABC, no Estado de São Paulo, devido a sua tradição industrial e volume do seu mercado, o maior do Brasil. Para Brasília, construída no Planalto Central, no Estado de Goiás, foram às inversões para a construção das grandes obras do governo e, por fim, com a fundação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1959, deslocaram-se os recursos para fomentar e diversificar a produção da região. Ficou de fora da geografia juscelinista, os estados situados mais ao extremo, o Rio Grande do Sul e os da Amazônia.⁸⁸

Desde a sua concepção, o Plano de Metas de JK produziu impactos socioeconômicos e espaciais sobre o território Nacional. Não obstante a promessa de interiorização e a construção de Brasília, alternando-se o destino geográfico do

⁸⁸ LAFER, 2002.

Brasil, esparramado há 450 anos pelo litoral atlântico, agravou o desequilíbrio espacial, na medida em que os investimentos foram principalmente concentrados na Região Sudeste. Ademais, ampliou a capacidade produtiva além da demanda pré-existente, gerando um excedente que não pode ser, desde logo, absorvido.

Os principais problemas do plano de metas colocavam-se do lado do financiamento. O financiamento dos investimentos públicos, na ausência de uma reforma fiscal condizente com as metas e os gastos estipulados, teve que se valer principalmente da emissão monetária, com que se observou no período uma aceleração inflacionária. Do ponto de vista externo, observou-se uma deterioração do saldo em transações correntes e o crescimento da dívida externa. A concentração da renda ampliou-se, desestímulo à agricultura e investimento de capital intensivo na indústria.

Destarte, a partir de 1955, as desigualdades regionais e os problemas decorrentes da urbanização acelerada, principalmente em torno das grandes metrópoles nacionais e regionais, levaram o reconhecimento da questão territorial como uma questão de relevo para o desenvolvimento nacional e que, portanto, deveria ser objeto de políticas públicas. Com isso, ampliava-se a agenda do sistema político brasileiro, de modo a incluir o desenvolvimento regional, habitação popular, transporte urbano, práticas de planejamento do uso e ocupação do solo, etc. Daí alguns autores elegerem este o marco do surgimento no Brasil de uma “**questão urbana**”⁸⁹.

Definitivamente confirmada como *locus* e condição necessária à acumulação, a cidade vai concentrando os reflexos do processo de desenvolvimento implantado. O resultado seria a polarização da estrutura urbana: de um lado a ‘cidade legal’ de que fala *Davidovich* (1984), representada pela qualidade de seus serviços urbanos e ocupada pelas antigas classes dominantes e novos grupos ascendentes; de outro, a “cidade ilegal”, o ‘vale-tudo jurídico’ e urbanístico muito propício à expansão de favelas e loteamentos periféricos.⁹⁰

⁸⁹ SCHIMIDT; FARRET, 1986.

⁹⁰ SCHIMIDT; FARRET, 1986, p. 20.

Até 1960 as grandes cidades, destino dos migrantes, caracterizavam-se pela falta de infra-estrutura e de imóveis bem localizados em relação aos empregos e equipamentos. A visão oficial da época era a de que faltava aos migrantes a qualificação necessária para sua integração ao meio urbano. Caberia ao Estado recuperá-los para a civilização através de programas sociais.⁹¹

O início dos anos 60 caracterizou-se pela primeira grande crise econômica do Brasil em sua fase industrial. Neste período, há uma queda importante dos investimentos e a taxa de crescimento da renda brasileira caiu fortemente em função da materialização das contradições inerentes ao processo de substituição de importações.⁹²

Para dar prosseguimento ao desenvolvimento econômico, tornava-se necessário desenvolver o setor de bens de capital e ampliar o setor de bens intermediários que estavam defasados, assim como a infra-estrutura urbana. Vários problemas se colocaram neste sentido, em especial a ausência de mecanismos de financiamento adequados, tanto para o setor público, que se encontrava com elevado déficit público devido aos gastos realizados no Plano de Metas, como para o setor privado.

É nesse contexto que Jânio Quadros, em seu curto mandato iniciado em 1961, propôs o seu plano de Assistência Habitacional, fundado em razões de ordem política e na “sobrevivência do regime democrático”, supostamente ameaçado pela agitação que encontrava terreno propício nas indignas condições de vida da população pobre, a partir da atuação das ligas camponesas e a mobilização operária. Dá-se destaque ao efeito multiplicador dos investimentos públicos no plano habitacional, dentro do jogo político do populismo.

Já o Plano Trienal de Desenvolvimento (1962-1964), elaborado no Governo João Goulart sob a liderança de Celso Furtado, aparentemente ignorou a existência de uma “questão urbana”, mas propôs uma série de reformas que teriam repercussão

⁹¹ RIBEIRO, L.C.Q. Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In: RIBEIRO, L. C. Q. P. (Org.). **Cidade, povo e nação, a gênese do urbanismo moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, [s.d]. p. 53-77.

⁹² FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1959. p. 112.

nas mais diversas áreas. Em síntese, eram diretrizes, comandos programáticos centrados sobre os objetivos de crescimento do produto nacional e a contenção do processo inflacionário.

O ano de 1963 foi marcante na trajetória do urbanismo nacional, pois foi quando se realizou o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, promovido pelo Ministério Trabalho e Previdência Social. O seminário foi realizado com o intuito de propor modificações na legislação urbanística da época, visto que as transformações da rede urbana brasileira durante as décadas de 1940 e de 1950, bem como as dimensões físico-territoriais das cidades demandavam novos instrumentos urbanísticos que superassem a visão voltada unicamente para o controle de uso do solo urbano. Não obstante as discussões geradas no seminário tenham gerado alguns frutos posteriormente, como a edição da considerada “moderna” Lei 6.766/1979 (que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano), o fato é que a experiência política foi interrompida depois de 1964, com o golpe militar.

O governo Castelo Branco lançou o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) em 1964, com vistas para resolver os problemas econômicos. O PAEG pode ser dividido em duas linhas de atuação: políticas conjunturais de combate à inflação, associadas as reformas estruturais que permitiram o equacionamento dos problemas inflacionários e das dificuldades que se colocavam ao crescimento econômico.

Os objetivos colocados pelo PAEG eram: acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico, conter o processo inflacionário, atenuar os desequilíbrios setoriais e regionais, aumentar o investimento e com isso o emprego, e corrigir a tendência ao desequilíbrio externo. O controle inflacionário e/ou as formas de conviver com ela eram vistos como precondições para a retomada do desenvolvimento, e o combate à inflação só poderia ser feito acoplado às reformas institucionais.

No que tange aos problemas urbanos, uma das conseqüências do Plano de Ação Econômica do Governo foi a criação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e do Banco Nacional da Habitação (BNH), Lei nº. 4.380/1964. A criação do SFH tinha por

objetivo eliminar o déficit habitacional existente, que era atribuído à falta de financiamento para o setor. Assim, dotou-se o segmento com linhas de recursos e agentes específicos. A criação do BNH, que desempenharia o papel de banco dos bancos no sistema financeiro habitacional, com a função de regulamentar e fiscalizar a atuação dos agentes do sistema, bem como prestar serviços a estes, como assistência à liquidez. Os demais agentes do sistema eram as Caixas Econômicas (CE), as Sociedades de Crédito Imobiliário (SCI) e as Associações de Poupança e Empréstimos (APE).

As fontes de recursos eram as cadernetas de poupança, as letras imobiliárias e o FGTS. O FGTS era gerido pelo BNH para financiar os projetos sociais na área de habitação e saneamento, esta última através do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS). O BNH funcionaria como agente repassador, não se constituindo em agente de ponta.⁹³

Era um consenso na época a necessidade de reformas institucionais que formassem um quadro favorável à retomada dos investimentos. Os governos Jânio Quadros, a fase do parlamentarismo e o governo João Goulart foram prisioneiros desta situação, e apesar de buscarem diferentes formas de resolver a questão política e encaminhar a solução econômica, houve certo imobilismo da política econômica no período. Neste contexto, a aliança civil-militar, iniciada com o golpe de 1964, impondo de forma autoritária uma solução para a crise política, foi uma precondição ao encaminhamento “técnico” das medidas de superação da crise econômica, reformas constitucionais e condução da política econômica de forma adequada e segura.

A nova base econômica, pautada na indústria e no urbano, ultrapassa, já em meados da década de 60, a região Sudeste. Consolida-se a formação do mercado nacional e um de seus principais pilares é exatamente a urbanização do território e seu respectivo sistema de cidades. A evolução da taxa de urbanização no Brasil indica a importância e a velocidade das transformações. Em 1950 este índice

⁹³ QUINTO Jr., L. P. **Dimensão social do urbanismo moderno no Brasil. A gênese conservadora.** Tese (Doutorado em Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

alcançava 36,16% sobre o total da população do País. Em 1970 representava 56,80%, ou seja, mais da metade da população, e em 1990, chega a 77,13%. A população urbana no Brasil, em 1991 - 115.700.000 de habitantes -, se aproximava da população total do País da década anterior - 119.099.000 habitantes em 1980.

No governo Costa e Silva desenhou-se um projeto global de desenvolvimento, o Plano Estratégico (PED) de desenvolvimento, plano este parecido com o PAEG de Castello Branco, mas continha alguns elementos pertencentes à retórica populista, advogando a “humanização do processo de desenvolvimento econômico, mencionava a necessidade de implementação de reformas de base⁹⁴, etc. Apesar dos problemas enfrentados pelo governo Costa e Silva, o Crescimento Econômico foi retomado, com destaque para a atuação do então Ministro da Fazenda, Delfim Neto.

No que tange à questão urbana e ao planejamento tinham suas bases no Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social e, com o advento da reforma administrativa de 1967 (Decreto-Lei n.º 200) que criou o Ministério do Interior, o governo lançou uma série de medidas que vieram a se constituir na política nacional de desenvolvimento urbano, dentro destes a tentativa de controlar as migrações. Tal programa, todavia, não trazia a noção de desenvolvimento local integrado, bandeira democrática dos municipalistas em todo o país.

Em setembro de 1970 o General Emílio G. Médici apresenta seu primeiro programa de governo, este considerado pragmático e que foi complementado pelo I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), em novembro de 1971, quando o país se encontrava em meio ao “milagre econômico”. O I PND apresentava as metas consideradas essenciais para o enquadramento das atividades de todos os setores, dentre elas refletia sobre a urbanização o desenvolvimento das forças produtivas através da integração e expansão das regiões, uma nova política educacional visando atingir a um crescente contingente urbano, a criação de fundos especiais (Programa de Integração Social - PIS, Programa de Formação do Patrimônio do

⁹⁴ BRASIL. Ministério do Planejamento. Coordenação econômica. **Programa estratégico de desenvolvimento**. Brasília, 1968. Disponível em: <[http://: www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br)>. Acesso em: 24 maio 2006.

Servidor Público - PASEP, Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural - FUNRURAL, etc.) para garantir a integração da população nos benefícios do desenvolvimento.⁹⁵

Em março de 1974 o General Ernesto Geisel assumiu o governo lançando em dezembro seu plano de governo (II PND), que complementava o plano de governo anterior, já com novo cenário mundial, a crise internacional do petróleo. O II PND continha uma nova política para aumentar a produção de petróleo e pesquisas sobre fontes alternativas de energia. Também abordaria a integração nacional, de natureza social e territorial, priorizando a criação de pólos integrados de desenvolvimento na Amazônia e no centro-oeste.

Na década de 70, o crescimento de grandes cidades ocorre em todas as regiões do País, caracterizando o processo de metropolização⁹⁶ no Brasil. Em 1973 foram criadas oficialmente nove regiões metropolitanas, ao redor das cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Porto Alegre e Curitiba.

Também nesse período ocorre, outrossim, a difusão generalizada das modernizações, tanto no campo como na cidade. A construção e expansão de estradas de rodagem e a criação de um moderno sistema de telecomunicações possibilitaram maior fluidez no território, além de permitir a unificação do mercado em escala nacional.

Crescem o consumo de bens materiais e imateriais, como educação e saúde, transformando as funções urbanas. A rede urbana torna-se mais complexa, pois tanto o campo como as cidades respondem às novas condições de realização da economia contemporânea. Nesta fase, a urbanização do território tem múltiplas implicações, tais como o ritmo de crescimento mais lento das metrópoles, concomitante a essa tendência, o crescimento das cidades locais e das cidades médias.

⁹⁵ LAFER, 2002, p. 44.

⁹⁶ Metropolização e definida aqui como a concentração de produção e consumo, assim como de população, em torno de alguns lugares no território nacional. (SCHMIDT, 1983).

Ante o exposto, acerca dos governos militares podemos dizer que, guiadas por motivações políticas e ideológicas e sob a influência do cenário internacional, as estratégias do novo regime consistiam na reativação da economia e a exclusão de certos setores populares do jogo político, vindo a assumir traços acentuadamente excludentes.

O modelo de urbanização implantado pelos militares foi fruto do chamado “urbanismo funcionalista” que se expressou no cenário internacional a partir de 1910, com o movimento de planificação urbana. Considera-se que a cidade inteira tem que ser reformada e as coisas tem que estar em seu devido lugar, segundo a expressão pitoresca dos autores do Plano Regional de Nova York:

[..] A ocupação do solo de acordo com os diversos usos parece ter sido obra do chapeleiro louco de ‘Alice no País das Maravilhas’. Pessoas muito pobres vivem em cortiços situados em áreas centrais de preço elevado. [...] A uns poucos passos da Bolsa se sente o aroma de café torrado; a uns cem metros de Times Square, o fedor dos matadouros. [...] A situação contraria todo sentido de ordem. As coisas estão fora do seu lugar natural. É necessário corrigir essa confusão para que as atividades se realizem em lugares apropriados.⁹⁷

Com o autoritarismo o sentimento de derrota nasce da constatação de que venceu a pior alternativa histórica desenhada no início dos anos 60, qual seja um regime político fechado. Mais adiante, o crescimento da economia brasileira, durante o regime militar, conduziu à modernização do subdesenvolvimento. Ou seja, houve adoção de certos aspectos do capitalismo contemporâneo, como novos padrões de consumo, urbanização e surgimento de novos segmentos produtivos, mas, nos aspectos fundamentais, permaneceram defasados os padrões tecnológicos e a modernização da produção (aumento da produtividade e técnicas de capital intensivo). Sem transformações profundas, distantes dos padrões de modernidade ficaram as questões dos direitos sociais, da participação política, da função social do Estado e o problema da democracia. O corte imposto pelo modelo de desenvolvimento do regime militar criaria um obstáculo ainda maior para uma

⁹⁷ TOPALOV, C. Da questão social aos problemas urbanos: os reformadores e a população das metrópoles em princípios do século XX. In: RIBEIRO, L.; QUEIROZ, C. P. (Org.). **Cidade, povo e nação, a gênese do urbanismo moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, [s.d]. p. 44.

verdadeira superação do subdesenvolvimento, servindo, ao contrário, para perpetuá-lo.

Como corolários desse processo, dois outros fenômenos também foram identificados ao fim do período militar, mormente a partir da década de 70, quais sejam, o aumento da pobreza urbana e o aumento da violência nas maiores cidades, com a expansão do tráfico de drogas. A população ficava “[..] entre a cruz dos traficantes e a caldeirinha da polícia”.⁹⁸

O período pré-constituente e as conquistas constitucionais foram grandes marcos na trajetória do processo em urbanização no Brasil e, em razão do relevo serão tratadas em um item a parte (2.3). Por ora, destacamos, em 1985, a criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, que, por força do Decreto n.º 95.075⁹⁹, de 22-10-1987, passou a denominar-se Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente.

A partir de 1984, com o fim da ditadura militar, assume a presidência José Sarney em 1985, tendo, embora com algumas diferenças, a marca emblemática da política neoliberal. Na verdade, a implementação do receituário neoliberal no país intensifica-se no começo da década de 90, governo de Fernando Collor, e se consagra hegemonicamente precisamente a partir do primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso em 1994. Em outras palavras, tais governos vêm adotando no Brasil a terapia liberal conservadora que consiste nas seguintes medidas, entre outras: privatizar, desregular, abrir a economia, cortar os gastos públicos, etc.

O fenômeno de desmetropolização provocou maior distribuição da população no sistema urbano. Em 1980, o país contava com 142 cidades com mais de 100 mil habitantes e, em 1991, eram 187. Com o advento da modernização e tecnificação da agricultura, quando também se instalam importantes indústrias agrícolas, as cidades locais especializam-se para atender a determinados tipos de produção que se

⁹⁸ CARVALHO, 2004, p. 194.

⁹⁹ BRASIL. Decreto-Lei n.º 95.075, 22 outubro de 1987. Dispõe sobre o Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente - MHU, e da outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso: abr. 2006.

encontram no seu entorno. Constituem, sobretudo, estoques de novos meios de consumo, insumos, crédito agrícola e mão-de-obra, e são centros de transportes e comunicações. Boa parte dos trabalhadores agrícolas, nas regiões mais modernas do País, vive nas cidades, onde também se encontram novas categorias de profissionais: o agrônomo, o veterinário e o bancário, entre outros, que são necessários à condução e coordenação de uma produção baseada no desenvolvimento científico e tecnológico.

Em 1980 havia apenas quatro cidades com mais de meio milhão de habitantes, fora as nove regiões metropolitanas oficiais - São Paulo, Rio de Janeiro, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Porto Alegre e Curitiba. Atualmente, municípios com população entre 500 mil e 1,5 milhão de habitantes incluem importantes centros urbanos como Brasília, Manaus, Campinas, São Luís, Maceió, Natal, Teresina, Campo Grande e Goiânia.¹⁰⁰

No cenário dos anos 90, a defesa do Estado mínimo vem inserida no contexto do processo de globalização. Embora conceitualmente possamos dizer que neoliberalismo e globalização não são similares, ao contrário, apresentam distinções, na prática e da forma como vem sendo conduzido o processo de globalização, parece-nos que ambos são apresentados como se fossem idênticos, um como consequência do outro, e ainda que o caminho “inexorável” para determinado país fazer parte da “aldeia global” é adotar o receituário neoliberal. Deste ponto de vista, não há saída e assim, a política neoliberal se converte no caminho por excelência para entrar nessa “aldeia global”.

No primeiro dia de governo o presidente Fernando Collor de Mello, em 1990, anunciou o plano econômico de combate a inflação que confiscou provisoriamente contas de poupança, contas correntes e outras aplicações financeiras, a partir de determinado valor. O programa estabeleceu também a extinção de órgãos públicos, a demissão e a disponibilidade de funcionários públicos federais, além de promover a privatização de inúmeras empresas públicas. O enxugamento do meio circulante reduziu drasticamente a inflação, e o déficit fiscal foi igualmente diminuído. O caráter

¹⁰⁰ QUINTO JR., 2002, p. 66.

pouco competitivo da indústria brasileira e a valorização do cruzeiro, cotado acima da moeda americana, levaria à redução das exportações e à diminuição das vendas no mercado interno. Anunciou-se, assim, uma recessão econômica, com a queda da produção industrial do país, a expansão do desemprego e a redução do PIB de 453 bilhões de dólares, em 1989, para 433 bilhões em 1990.

Implementada com base em inúmeras medidas provisórias, a política econômica deu sinais de esgotamento com a volta da inflação no final de 1990, o que obrigou o governo a instituir o chamado Plano Collor II, em janeiro de 1991. Intensificou-se, então, a política de juros altos, a desindexação da economia, a abertura para o mercado externo e o incentivo às importações. Essas medidas provocaram um “choque” na indústria nacional, levando a uma crescente automação dos setores industriais e bancários, e à conseqüente liberação de mão-de-obra e ao desemprego tecnológico. De modo geral, o projeto de “modernização” implementado pelo governo, visando à diminuição de gastos públicos e o incentivo à economia de mercado, ajustava-se à idéia de “Estado mínimo” e à nova ordem mundial.

Com o afastamento definitivo de Fernando Collor, Itamar Franco assumiu a presidência da República apoiado por um amplo leque partidário, num esforço claro para a manutenção de ordem democrática e a superação dos graves problemas econômicos. Em janeiro de 1993, Itamar reuniu-se com presidentes de 19 partidos, com intuito de estabelecer um pacto de governabilidade que permitisse enfrentar os problemas econômicos decorrentes da escalada inflacionária. Em março, foi aprovado pelo Senado o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF) calculado em 0,25% do valor dos cheques emitidos até dezembro de 1994 e, em julho, o Real entrou em circulação, cotado acima da moeda norte-americana.

Sob o impacto do êxito do Plano Real, o maior desafio do governo Fernando Henrique Cardoso foi submeter à aprovação do Congresso Nacional uma série de medidas visando alterar a Constituição Federal de 1988 e promover uma mudança estrutural na feição do Estado brasileiro, na tentativa de adaptá-lo às novas realidades da economia mundial. Assim, determinados temas passaram a fazer parte do cotidiano político nacional, tais como reforma administrativa e

previdenciária, desregulamentação de mercados, flexibilização das regras de contratação de mão-de-obra e fim do monopólio estatal nas áreas de siderurgia, energia e telecomunicações. Mas quais foram os impactos da tumultuada economia sobre o urbano?

Na década de 90 constata-se uma elevação nas taxas de urbanização das diversas regiões do País. O Sudeste, pioneiro do moderno sistema urbano brasileiro, apresentava, em 1996, um índice em torno de 88%, seguido pelo Centro-oeste, com 81%, o Sul, com 74,1%, o Nordeste, com 60,6%, e, por fim, o Norte, com 57,8%. De modo geral, o fenômeno é significativo e os diferentes índices refletem diferenças qualitativas ligadas à forma e ao conteúdo da urbanização. Tal fato é resultado do impacto da divisão social e territorial do trabalho que ocorreu, ao longo deste século, de modo diferenciado no território. No Sudeste e no Sul, o desenvolvimento industrial e o dinamismo dos diversos tipos de trabalho asseguraram uma rede urbana mais complexa.¹⁰¹

Com a expansão recente da moderna economia de serviços de apoio à produção surgiu uma nova urbanização, marcada pela demanda e conseqüente aumento exponencial de trabalho intelectual. As cidades de todos os níveis acolhem os novos trabalhos - altamente especializados e qualificados - envolvendo profissionais voltados à inovação tecnológica e à regulação mais eficaz da distribuição e circulação dos produtos. Justamente estas novas demandas do sistema produtivo é que encontram correspondência, por sua vez, em uma maior demanda de urbanização.

Há uma distribuição das funções produtivas entre as cidades. Estas passam a regular, através do trabalho intelectual, não somente a produção urbana, mas também a produção rural. Com a revolução dos transportes e das telecomunicações, paralela às novas formas de crédito e consumo, há maior acessibilidade física e financeira dos indivíduos. A rede urbana tende a diferenciar-se. Aprofunda-se a

¹⁰¹ IBGE. Grau de urbanização. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2002/a04.pdf>>. Acesso em 17 fev. 2006.

divisão territorial do trabalho no sistema urbano, entre cidades locais, cidades médias, metrópoles regionais e metrópoles nacionais.

São múltiplos os elementos que levam ao crescimento desse nível urbano. Entre eles destaca-se a dispersão da indústria, que até há pouco tempo se concentrava em áreas metropolitanas, a modernização do campo, a proximidade das indústrias agrícolas e as novas formas de consumo material e de consumo imaterial. Esse fenômeno é geral, mas tem particular expressão na área mais desenvolvida do País. Por tratar-se da área mais densamente urbanizada do território nacional, tem condições de adaptar-se às novas exigências do período histórico atual.

Graças às cidades médias, está ocorrendo a redistribuição das classes médias pelo território, associada à presença de um número crescente de letrados, indispensáveis aos novos modos de produção a que presidem. Com a difusão, desde os anos 70, do ensino universitário no País, muitas dessas cidades são, em certos estados, importantes centros de pesquisa.

As atuais cidades médias exercem atração para os fluxos migratórios e algumas delas estão atingindo o estágio sub-metropolitano, cuja dimensão irá variar segundo as regiões.

Visando o desenvolvimento da produção material e não-material, modernizam-se as estradas de rodagem, portos, aeroportos, telecomunicações e a infra-estrutura no setor de energia. O uso de satélites, radares, cabos de fibras ópticas e computadores densifica as redes de telefonia fixa e celular, telex, fax e correio eletrônico. Por outro lado, a agricultura e a indústria ganham inovações biotecnológicas, químicas, cibernéticas, informáticas e eletrônicas, que aumentam as quantidades e qualidades das produções.

A região centro-oeste da Bahia e o interior de Pernambuco, Mato Grosso e Espírito Santo, com especializações agrícolas e fazendas modernas, aparecem como manchas do meio técnico-científico-informacional. Uma nova fase de interiorização se desenvolve, atingindo, também, a Amazônia, cenário de modernas tecnologias de

informação ao serviço dos inventários de recursos. O conhecimento e a fluidez do território aumentam sua produtividade.¹⁰²

Como as tecnologias e as formas de organização atuais demandam o trabalho intelectual desenvolvido nas cidades, ocorre simultaneamente a urbanização do território. As cidades sede de municípios, graças ao seu papel na produção e circulação, tornam-se, também, pontos do meio técnico-científico-informacional.

Todavia, a região concentrada é a que recebe os maiores acréscimos de ciência e tecnologia. Os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e parcelas do Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Goiás e Espírito Santo acolhem a maior densidade de equipamentos e informações e as mais modernas formas de agricultura, indústria e serviços.

Nessa região, a modernização generalizada e a intensa circulação interna e com outras regiões e países correspondem a uma marcada divisão territorial do trabalho. Sede da agricultura mais moderna do Brasil e do mais expansivo desenvolvimento industrial e financeiro, essa área concentra, também, os níveis superiores dos sistemas de saúde, educação, lazer e serviços modernos, como a publicidade, cujas demandas são garantidas pelo consumo dessa grande concentração produtiva e populacional.

As metrópoles de São Paulo e do Rio de Janeiro cediam os escritórios das mais poderosas firmas nacionais e das filiais das empresas globais, que têm um papel de controle do mercado nacional e de comando do respectivo território. É em São Paulo que se elabora e concentram a maior parcela das informações sobre a economia, a sociedade e o território. A acumulação de atividades intelectuais assegura a essa metrópole o predomínio das atividades produtivas de ponta, a função de suporte aos segmentos modernos da economia do país e, em decorrência, um caráter de encruzilhada na expansão do meio técnico-científico-informacional. Como o território

¹⁰² RELATÓRIO Nacional da Segunda Conferência Mundial das Nações Unidas sobre assentamentos humanos – HABITAT II. Istambul, 1996. Disponível em: <https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/melhores_praticas>. Acesso em: 22 maio 2006.

deve ser usado, hoje, com o conhecimento simultâneo das ações empreendidas em lugares distantes, a sua função de centro informacional lhe concede uma nova hierarquia no sistema urbano brasileiro.

Em suma, pudemos observar que o processo de crescimento urbano intensivo que acompanhou e tornou possível, a industrialização brasileira a partir da chamada “Revolução de 1930”, quando menos de 30% da população vivia em cidades¹⁰³, já provocou drásticas transformações socioeconômicas e espaciais no País. Desde meados da década de 50 a economia Brasileira tem sido gerada principalmente nas áreas urbanas. Embora tenha havido uma queda significativa nas taxas de migração rural-urbana desde a década de 80 do século passado, a população urbana brasileira, principalmente na maior parte das áreas metropolitanas, continua observando altas taxas de crescimento.

O Brasil, como os demais países da América Latina, apresentou intenso processo de urbanização, especialmente na segunda metade do século XX. Em 1940 a população urbana era de 26,3% do total. Em 2000 ela era de 81,2%. Esse crescimento se mostra mais impressionante ainda se lembrarmos os números absolutos: em 1940 a população que residia nas cidades era de 18,8 milhões de habitantes, e em 2000 ela era de aproximadamente 138 milhões. Constatamos, portanto, que em 60 anos os assentamentos urbanos foram ampliados de forma a abrigar mais de 125 milhões de pessoas. Isso significa mais da metade da população do Canadá ou um terço da população da França.¹⁰⁴

Trata-se de um gigantesco movimento de construção urbana necessário para o assentamento residencial dessa população, bem como para a satisfação de suas necessidades de trabalho, abastecimento, transporte, saúde, energia, água, etc.

¹⁰³ Dados do Instituto Polis (INSTITUTO POLIS, 2006).

¹⁰⁴ ARRIGHI, G. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1997.

De um modo geral, na historiografia brasileira a combinação dos processos de industrialização e urbanização, na visão de vários estudiosos do processo¹⁰⁵, tem provocado uma grande concentração econômica, tendo sido apontados como geradores de “um processo de exclusão política e segregação sócio-espacial da maior parte da população”¹⁰⁶. Na maior parte das cidades brasileiras, áreas centrais modernas são cercadas por parcelamentos muito pobres, geralmente irregulares, senão clandestinos, onde a auto-construção e a ausência de inserção do Poder Público são a regra. É conhecido o caso do Rio de Janeiro, cujas características se repetem em diversas outras capitais, em que edifícios e construções sofisticadas coexistem com favelas precárias, que geralmente resultam da invasão de áreas públicas e privadas. Paralelamente, um grande número de lotes de propriedade privada são mantidos vazios para especulação, uma vez urbanizados às custas da ação do Estado.

Em geral, a prestação sócio-espacial dos serviços públicos e a distribuição de equipamentos de consumo coletivo são desiguais, com as áreas mais pobres apresentando um déficit de sistemas de drenagem e saneamento, equipamentos de saúde e educação, áreas de lazer e espaços verdes.

Tais problemas, associados ao déficit habitacional (estimado, em 1998, em mais de 10 milhões de unidades segundo levantamentos realizados pelo Instituto *Polis*¹⁰⁷), o padrão do processo de urbanização também têm provocado impacto e danos ambientais significativos, além de várias formas de mudanças culturais.

Compõe o complexo da urbanização brasileira um vasto rol de problemas sociais. Por isso, é preciso analisar as condições de vida da população urbana e a sua relação com a ausência ou má-prestação dos serviços públicos essenciais e condições mínimas de dignidade. Falamos dos “movimentos sociais urbanos”,

¹⁰⁵ Dentre eles Valladares (1988), FERNANDES, E. **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998; SAULE JUNIOR, N. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Ed., 1997.

¹⁰⁶ FERNANDES, 1998, p. 3.

¹⁰⁷ Segundo relatório do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) do ano de 1997, as tentativas de dimensionar o acréscimo necessário ao atual estoque de domicílios com vistas a superar o déficit de habitações têm resultado em números que vão desde 4 milhões até 20 milhões de unidades, conforme a amplitude do critério adotado.

constituídos a partir de reivindicações populares no âmbito das cidades e que serão estudados adiante.

2.2 CIDADANIA E MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS

Respaldados numa trajetória de mais de trinta anos de lutas, iniciada pelos movimentos das favelas, dos cortiços, dos loteamentos clandestinos populares; acrescidas das lutas nas ocupações urbanas, pela construção de moradias via mutirões; movimentos contra os aumentos nas prestações do antigo BNH, por parte dos mutuários; lutas dos moradores de conjuntos precários; de inquilinos pertencentes às camadas médias; até as lutas dos moradores que vivem nas ruas; a questão da cidadania e movimentos sociais acumulou conhecimento e experiências concretas.

O período entre 1945 e 1964, conhecido como “A República Populista”, foi caracterizado pela reorganização do Estado de Direito, ou seja, as leis foram respeitadas e as liberdades individuais, garantidas, guardadas algumas exceções, como o fechamento do Partido Comunista Brasileiro em 1947. Durante esse período, uma parcela significativa dos trabalhadores organizou-se de forma independente, enfraquecendo o “peleguismo”¹⁰⁸, e formaram-se, em alguns Estados do Nordeste, as Ligas Camponesas, num processo de organização que, apesar de reunir ainda setores minoritários do campesinato, já apresentava certo grau de politização. A crise do populismo foi responsável pela polarização política, não ideológica, entre aqueles que defendiam uma política popular e nacionalista e aqueles que defendiam a abertura do mercado e uma maior aproximação com a política externa dos EUA.¹⁰⁹

Destacam-se nesse momento a discussão que envolveu a criação da Petrobrás, a crise em relação à posse de Juscelino Kubitschek e a campanha da legalidade, que garantiu a posse de João Goulart.

¹⁰⁸ O Peleguismo é um fenômeno inerente à estrutura sindical corporativa, uma vez que a existência das entidades sindicais depende fundamentalmente da ação estatal. Os pelegos eram agentes do Ministério do Trabalho disfarçados nos sindicatos, ou sindicalistas traidores.

¹⁰⁹ REIS, D. A. Ditadura e sociedade: as reconstruções da memória. In: REIS, D. A.; RIDENTI, M. M.; SÁ, R. P. (Org.). **O golpe e a ditadura militar quarenta anos depois (1964-2004)**. São Paulo: EDUSC, 2004.

O golpe liderado pelos militares, que depôs o presidente João Goulart, representou a reação dos setores conservadores da sociedade brasileira à manutenção da política populista no país.

Os governos ditatoriais militares que se sucederam no poder desde 1964 também foram responsáveis por um grande hiato no desenvolvimento da cidadania no país. É interessante perceber que o modelo político adotado pelos governos militares tentou disfarçar o autoritarismo por meio da manutenção de eleições para o Legislativo e para o Executivo da maioria dos municípios, além de "permitir" a existência de um partido de oposição. Ao mesmo tempo, líderes políticos e sindicais foram cassados, presos ou exilados, a imprensa foi censurada e as principais diretrizes do governo foram impostas pelos atos institucionais. Os governos militares inovaram e apostaram não apenas na repressão, mas também em um processo de alienação social, que se deu por meio da propaganda direta ou subliminar, caracterizada pelo ufanismo nacionalista, do sucateamento da educação, da qual foi tirada a possibilidade de formação consciente e crítica, e do controle sobre os meios de comunicação de massa, em especial a televisão.

Desde 67, o movimento estudantil tornou-se a principal forma de oposição ao regime cívico-militar. Nos primeiros meses de 68, várias manifestações tinham sido reprimidas com violência. O movimento estudantil manifestava-se não apenas contra a ditadura, mas também à política educacional do governo, que revelava uma tendência à privatização. A política de privatização tinha dois sentidos: era o estabelecimento do ensino pago (principalmente no nível superior) e outro, o direcionamento da formação educacional dos jovens para o atendimento das necessidades econômicas das empresas capitalistas (mão de obra especializada). Essas expectativas correspondiam a forte influência norte-americana exercida através de técnicos da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID)¹¹⁰ que atuavam junto ao Ministério da Educação (MEC) por solicitação do governo brasileiro, gerando uma série de acordos que deveriam

¹¹⁰ Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional, instituição do governo dos Estados Unidos responsável, em tese, pela implementação de programas de assistência econômica e humanitária em todo o mundo. Na visão do movimento estudantil da época, os acordos MEC/USAID eram imposições do imperialismo norte-americano para a educação brasileira, que dentre outras coisas visavam restringir a autonomia das universidades.

orientar a política educacional brasileira. As manifestações estudantis foram os mais expressivos meios de denúncia e reação contra a subordinação brasileira aos objetivos e diretrizes do capitalismo norte-americano. Prisões e arbitrariedade eram as marcas da ação do governo em relação aos protestos dos estudantes, e essa repressão atingiu seu apogeu no final de março com a invasão do restaurante universitário "calabouço", onde foi morto Edson Luís, de 17 anos.¹¹¹

O fato, que comoveu e revoltou todo o país, serviu para acirrar os ânimos e fortalecer a luta pelas liberdades. Durante o velório do estudante, o confronto com policiais ocorreu em várias partes do Rio de Janeiro, sendo que o cortejo fúnebre foi acompanhado por 50 mil pessoas. Nos dias seguintes, manifestações sucediam-se no centro da cidade, com repressão crescente até culminar na missa da Candelária em 2 de abril, em que soldados a cavalo investiam contra os estudantes, padres, repórteres e populares.

Ainda na década de 1960, vamos encontrar militantes católicos preocupados em criar o Movimento pela Educação Básica (MEB) cuja a finalidade era atuar em regiões populares de baixa renda, com os objetivos de alfabetizar e conscientizar politicamente as camadas populares. Em 1962, os militantes da JUC e do MEB criaram a Ação Popular (AP), movimento político não-confessional dedicado à luta pelo socialismo e ao uso do método marxista.¹¹²

Foram essas práticas que fizeram a Igreja católica progressista posicionar-se claramente contra o golpe de 1964 e suas conseqüências. E foi por isso que muitos de seus membros foram perseguidos, presos, torturados física e psicologicamente, em alguns casos chegando a morte.

Em meados dos anos 70, todas as organizações de esquerda estavam praticamente dizimadas, ou decisivamente enfraquecidas, os principais dirigentes mortos, ou nas prisões ou nos exílios sem fim. Suas forças,

¹¹¹ DOIMO, A. M. **Movimento social urbano, igreja e participação popular**. Petrópolis; Vozes, 1984.

¹¹² DOIMO, 1984, p. 34.

dispersas, tenderiam a se reorganizar na esteira dos movimentos que tiveram lugar na segunda metade dos anos 70.¹¹³

No Brasil do final da década de 70 e parte dos anos 80, ficaram famosos os movimentos sociais populares articulados por grupos de oposição ao então regime militar, especialmente pelos movimentos de base cristãos, sob a inspiração da Teologia da Libertação.

A partir de 1985, com a saída dos militares do poder, começa-se a pensar num novo conteúdo para a sociedade civil brasileira. Com a gradual abertura de canais de participação e representação política, a partir de pressões populares, os movimentos sociais (especialmente os populares) perderam a centralidade e a homogeneidade que tinham nos discursos sobre a participação da sociedade civil. Não se tem mais a bandeira única da luta contra o regime.

Passa a haver uma fragmentação do que se denominou como “sujeito social histórico”¹¹⁴, centrado nos setores populares, fruto de uma aliança do movimento sindical com o movimento popular de bairro, formado por trabalhadores e moradores, até então tidos como de grande importância para o processo de mudança e transformação social.

Surgem, então, novos atores dentro das novas formas de associativismos que emergiram no cenário político. A autonomia dos membros da sociedade civil deixar de ser fundamental para a construção da democracia tendo em vista que, com saída dos militares e o retorno do Estado Democrático de Direito¹¹⁵, a sociedade política, traduzida por parcelas do poder institucionalizado do Estado e sua estrutura, passa a ser objeto de desejo das forças políticas organizadas. Novos e antigos atores fixarão seus objetivos, lutas e conquistas na sociedade política, especialmente no campo das políticas públicas.

¹¹³ REIS, 2004, p. 43.

¹¹⁴ GOHN, 2005, p. 74.

¹¹⁵ O Estado Democrático de Direito reúne os princípios do Estado Democrático e do Estado de Direito, ou seja, fundamenta-se no princípio da soberania popular, que impõe a participação efetiva do povo na coisa pública, e se submete ao império da lei, à divisão de poderes, e à garantia dos direitos individuais (SILVA, De P. **Vocabulário jurídico**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994).

Ao final dos anos 80, e ao longo dos anos 90, o cenário sócio-político se transformou radicalmente. Inicialmente teve-se um declínio das manifestações nas ruas, que conferiam visibilidade aos movimentos populares nas cidades. Alguns analistas diagnosticaram que eles estavam em crise porque haviam perdido seu alvo e inimigo principal - o regime militar. Na realidade, as causas da desmobilização foram várias. O fato inegável é que os movimentos sociais dos anos 70/80 contribuíram decisivamente, via demandas e pressões organizadas, para a conquista de vários direitos sociais novos, que foram inscritos em leis na nova Constituição brasileira de 1988.

A questão da cidadania já estava posta nos anos 80, tanto nas lutas pela redemocratização (que levaram ao movimento diretas já, à Constituinte e à nova carta Constitucional de 1988, destacando a questão dos direitos civis e políticos), como nas lutas pelos direitos sociais, por melhoria na qualidade da vida urbana, quando a cidadania ganha um novo contorno, como cidadania coletiva¹¹⁶. A cidadania dos anos 90 do século XX obteve novos significados como a idéia de participação civil, exercício da civilidade, responsabilidade social dos cidadãos como um todo, atribuindo deveres a uma sociedade que antes só reivindicava direitos.

Advém daí a noção de parcerias nas políticas governamentais e a mudança no cenários das relações entre Estado e Sociedade Civil, conforme exposto no primeiro capítulo.

Ocorreu, ainda nesse período, o surgimento de outras formas de organização popular, mais institucionalizadas, um espaço público não-estatal, onde irão situar-se os conselhos, os fóruns, redes e articulações entre a sociedade civil e representantes do poder público, para o atendimento das demandas sociais. Como exemplos podemos citar a constituição de Fóruns Nacionais de Luta pela Moradia, pela Reforma Urbana; Fórum Nacional de Participação Popular etc.

¹¹⁶ GOHN, 2005, p. 75.

Os fóruns estabeleceram a prática de encontros nacionais em larga escala gerando grandes diagnósticos dos problemas sociais, assim como definindo metas e objetivos estratégicos para combatê-los. Emergiram várias iniciativas de parceria entre a sociedade civil organizada e o poder público, impulsionadas por políticas estatais tais como a experiência do Orçamento Participativo, a política de Renda Mínima, bolsa/escola etc. A criação de uma Central dos Movimentos Populares foi outro fato marcante nos anos 90, no plano organizativo; ela estruturou vários movimentos populares em nível nacional tais como a luta pela moradia, assim como buscou fazer uma articulação e criou colaborações entre diferentes tipos de movimentos sociais, populares e não populares.¹¹⁷

Nos anos 90, os conflitos sociais envolvendo lutas diretas deslocaram-se da cidade para o campo com os movimentos dos sem-terra. Dentre os vários grupos organizados que surgiram destaca-se o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), que ganhou atenção até internacional. “Ética na Política” foi um movimento do início dos anos 90 com uma importância histórica porque contribuiu decisivamente para a deposição de um Presidente da República por atos de corrupção. À medida que as políticas neoliberais avançaram foram surgindo outros movimentos sociais como: contra as reformas estatais, a Ação da Cidadania contra a Fome, movimentos de desempregados, ações de aposentados ou pensionistas do sistema previdenciário. As lutas de algumas categorias profissionais emergiram no contexto de crescimento da economia informal. Algumas dessas ações coletivas surgiram como respostas à crise socioeconômica, atuando mais como grupos de pressão do que como movimentos sociais estruturados. Os atos e manifestações pela paz, contra a violência urbana, também são exemplos desta categoria. Se antes a paz era um contraponto à guerra, hoje ela é almejada como necessidade a todo cidadão/cidadã, em seu cotidiano, principalmente nas ruas, enquanto motoristas vítimas de assaltos relâmpagos, seqüestro e homicídios.¹¹⁸

¹¹⁷ FERRARO, A. R.; RIBEIRO, M. **Movimentos sociais: revolução e reação**. Pelotas: EDUCAT, 1999. p. 38.

¹¹⁸ FERRARO, 1999.

Grupos de mulheres foram organizados nos anos 90 em função de sua atuação na política, elas criaram redes de conscientização de seus direitos, e frentes de lutas contra as discriminações. O movimento dos homossexuais também ganhou impulso e as ruas, organizando passeatas e atos de protestos. Numa sociedade marcada pelo machismo isso é também uma novidade histórica. O mesmo ocorreu com o movimento negro, que deixou de ser quase que predominantemente movimento de manifestações culturais para ser também movimento de construção de identidade e luta contra a discriminação racial.

As principais mobilizações foram organizadas pelo MST e ocorreram nas cidades: passeatas, caminhadas, concentrações, acampamentos em praças públicas, ocupações de prédios públicos etc. Aos poucos, este movimento se tornou uma referência para lutas de outras categorias sociais, das camadas populares às camadas médias, e até alguns empresários - que saíram às ruas em passeatas com faixas e bonés brancos (uma das marcas emblemáticas do MST é o boné vermelho).

Devem-se destacar ainda três outros movimentos sociais importantes no Brasil nos anos 90: dos indígenas, dos funcionários públicos, especialmente das áreas da educação e da saúde; e dos ecologistas. Os primeiros cresceram em número e em organização nesta década; eles passaram a lutar pela demarcação de suas terras e pela venda de seus produtos a preços justos e em mercados competitivos. Os segundos organizaram-se em associações e sindicatos contra as reformas governamentais que progressivamente retiram direitos sociais, reestruturam as profissões, e arrocham os salários em nome da necessidade dos ajustes fiscais. Os terceiros, dos ecologistas, proliferaram após a conferência ECO 92, dando origem a inúmeras. Aliás, as ONGs passaram a ter muito mais importância nos anos 90 do que os próprios movimentos sociais. São ONGs inscritas no universo do Terceiro Setor, voltadas para a execução de políticas de parceria entre o poder público e a sociedade, atuando em áreas onde a prestação de serviços sociais é carente ou até mesmo ausente, como na educação e saúde, para clientela como meninos e meninas que vivem nas ruas, mulheres com baixa renda, escolas de ensino fundamental etc.

A atuação do Terceiro Setor tem gerado um universo contraditório de ações coletivas: de um lado, elas reforçam as políticas sociais compensatórias ao intermediarem as ações assistenciais do governo; mas de outro lado, elas atuam em espaços associativos geradores de solidariedade e que exercem um papel educativo junto à população, aumentando sua consciência quanto aos problemas sociais e políticos da realidade.

Para que se entenda um pouco a trajetória dos movimentos populares nos anos 90 é importante registrar que eles não desapareceram, eles alteraram práticas e suas dinâmicas em função da mudança na conjuntura econômica e política e da nova correlação de forças. Passaram a atuar mais no plano institucional. Assim, na luta pela moradia deve-se registrar que ela tem sido a luta que conta com o maior número de assessores e organizações qualificadas, ou seja, com um corpo de especialistas e analistas e não apenas voluntários ou militantes¹¹⁹.

Em 1993, foi criada a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), rede de movimentos organizados a partir de entidades regionais existentes, na época, nos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Paraná, Goiás, Pernambuco, Sergipe e Alagoas; que conta com o apoio de programas pastorais da Igreja Católica, a assessoria de ONGs que trabalham sob a perspectiva da Ajuda Mútua e da Autogestão. A UNMP tem como programa central o projeto autogestionário de mutirões para a construção da casa própria e participou das principais ações de luta pela moradia popular, nos anos 90, tais como: as “Caravanas para Brasília”, O Estatuto da Cidade, a reivindicação da criação de um Fundo Nacional de Moradia Popular e do Conselho Nacional de Moradia Popular. Para atingir estes objetivos a UNMP participou em 1991 da coleta de um milhão de assinaturas para a criação de uma Lei de iniciativa popular, prevista na Constituição, e se articulou com a Central dos Movimentos Populares.

¹¹⁹ NEDER, R. T. As ONGs na reconstrução da sociedade civil no Brasil. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO. **Anais...** São Paulo, 2002. p. 1-8.

A maior expressão da organização pela moradia nos anos 90 é o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU)¹²⁰, ele se fortaleceu após a Constituição de 1988 dado que aquela Carta contém um capítulo sobre a reforma urbana. A II Conferência Internacional sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em 1996, em Estocolmo, projetou as atividades do Fórum para além das fronteiras nacionais e deu respaldo à luta pela moradia à medida que a aprovou como um direito humano e ser obrigação dos governos implementarem este direito progressivamente.

O FNRU colocou as lutas pela moradia em um novo patamar. As bandeiras localizadas e as reivindicações parciais foram substituídas

[..] por um ideário onde o que se pede é o direito à cidade como um todo; incluem-se não só os direitos especificamente urbanos que visam acabar com a injustiça social no espaço das cidades, mas também o direito de participação na gestão da coisa pública.¹²¹

Dentre os inúmeros instrumentos jurídicos elaborados nos anos 90 pelos movimentos e ONGs articulados ao FNRU para garantir a moradia à população destacam-se Estatuto da Cidade, o Fundo Nacional de Moradia Popular e o Conselho Nacional de Moradia Popular.

No início de dezembro de 1999 realizou-se em Brasília, no espaço do Parlamento Nacional, a 1ª Conferência Nacional das Cidades que elaborou um documento denominado “Carta das Cidades”.¹²² Neste documento podemos observar que as formas colegiadas e participativas da população são reivindicadas como plataformas de uma ampla gama de movimentos e organizações de lutas sobre as questões urbanas. Destacamos naquela Carta o Inciso X, que diz:

A democratização do planejamento e da gestão das cidades, com ênfase nos mecanismos que garantam o interesse público, o acesso à informação e o controle social sobre os processos decisórios das políticas e dos recursos públicos, nos vários níveis. Assegurando a participação popular em geral, mediante a realização de orçamentos participativos, entre outros

¹²⁰ SILVA, C. A. Os fóruns temáticos da sociedade civil: Um estudo sobre o fórum nacional de reforma urbana. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 143-301.

¹²¹ SILVA, V. R. (Org.) **Conselhos municipais e poder local**. Pelotas: Educat, 1998.

¹²² BRASIL, 2004.

instrumentos e, em âmbito nacional, a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, com efetiva participação da sociedade.

Além das lutas do Fórum Nacional de Reforma Urbana, das conquistas jurídicas e legislativas expressas na Carta da Cidade e das conferências nacionais e internacionais, cumpre registrar também a maior experiência de gestão urbana com participação popular ocorrida no Brasil, na última década: os programas e as políticas de Orçamento Participativo, em várias cidades brasileiras, destacando-se a de Porto Alegre pela sua extensão. Naquela cidade, os Conselhos Municipais com participação popular, atuando por setor da administração, existem desde 1970. Entretanto, nos anos 90, a continuidade das diretrizes programáticas na gestão da cidade possibilitou o avanço da proposta do Orçamento Participativo, tornando-se um “modelo” para o resto do país.

O princípio da democracia participativa tem orientado, nos anos 90, a criação de uma série de estruturas participativas onde se destacam diferentes tipos de conselhos (nacionais, estaduais e municipais). Esses órgãos têm ganhado, crescentemente, grande importância porque a transferência e o recebimento dos recursos financeiros, pelos municípios, estão vinculados, por Lei Federal, à existência destes conselhos.

Na tradição brasileira a tendência dominante é restringir o universo de atores a serem envolvidos no processo participativo a um só segmento da comunidade.

Parte desses atores também desconhecem os espaços públicos de participação da sociedade civil nas novas políticas destinadas às áreas sociais, dando-se espaço para que as próprias autoridades não cumpram as leis.

Nesse novo cenário os movimentos sociais urbanos ampliam seu leque de atuação e se inserem na esfera estatal, colaborando para o caráter contraditório e fragmentado que o Estado passa a ter a partir da última década do século XX. Registre-se ainda que a nova política de distribuição dos fundos públicos, em parceria com a sociedade organizada, focada não em questões sociais, mas em projetos pontuais como crianças, jovens, mulheres, contribuiu para desorganizar as

antigas formas de movimentos e as formas com que estes faziam suas reivindicações. “A palavra de ordem desses movimentos é ser propositivo, e não apenas reivindicativo”.¹²³

O aumento da pobreza, o desemprego e a violência urbana transferiram a questão social para as grandes cidades. As políticas neoliberais passaram a mostrar suas desvantagens ao final da década e um novo panorama dos movimentos sociais surge no novo milênio. Os movimentos sociais voltaram a ter visibilidade e se transformaram bastante, alterando alguns dos seus projetos políticos.

No que tange especificamente aos movimentos formados em torno da questão urbana que reivindicam a inclusão social e condições de habitabilidade nas cidades, também sofreram modificações não só nas pautas de reivindicação como também nas linhas de atuação e na relação dos atores envolvidos. Passou-se a falar na necessidade de uma “reforma urbana”, dando-se uma amplitude à questão urbana antes nunca vista. Tais mudanças foram, sem sombra de dúvidas, fruto de um aprendizado adquirido ao longo da sua história e, principalmente, com a experiência, talvez, mais marcante de sua trajetória, iniciada no período pré-constituente.

2.3 O PERÍODO PRÉ-CONSTITUINTE E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: CONCRETIZAÇÃO DAS CONQUISTAS? À GUIA DE CONCLUSÃO

Um dos grandes marcos dos movimentos sociais urbanos brasileiros e que ocorreu em favor do fortalecimento da cidadania brasileira foi a Constituição de 1988. Marco este de particular importância para o processo de transição brasileiro, ela não apenas condicionou a maneira como esta seria encaminhada, mas também o conteúdo da agenda futura. Contudo, a Constituição não foi o único momento condicionante dessa agenda. Sucessivas mudanças institucionais, por um lado, e políticas governamentais, por outro, transformaram seqüencialmente as condições de mudança ao longo de todo o processo transicional. Daí ser difícil falar de uma transição, ou de uma característica da transição brasileira. Ainda que algumas tendências pareçam prevalecer ao fim de

¹²³ GONH, 2005, p. 82.

certo período, a complexidade temporal do processo não fica clara desde o início, nem para os atores, nem para os analistas.

Houve, em todo o Brasil um grande esforço de participação popular. Não apenas antes e durante a elaboração da Constituição Federal, como também antes e durante o processo de votação das constituições estaduais.

Por causa dessa grande participação popular, o período pré-constituinte e constituinte foi riquíssimo para o crescimento da consciência política do povo brasileiro. Nem todas as aspirações manifestadas pela população, entretanto, encontraram eco na Assembléia Constituinte Federal e nas Assembléias Constituintes Estaduais.

A década de 80 é reconhecida como um período rico para a politização da sociedade brasileira. Nela se buscou a luta pela redemocratização do país que, sem dúvida, passou pela rearticulação do movimento sindical, pela pluralização dos movimentos populares, pelo surgimento do Partido dos Trabalhadores em 1980, pela luta das diretas já, em 1984, e pelo processo de discussão e elaboração da Constituição em 85 e 87, promulgada em 1988.

Após a relevante experiência de mobilização popular pelas eleições diretas em 1984, o período da Assembléia Nacional Constituinte possibilitou a intensificação dos laços que já existiam no amplo e heterogêneo campo dos movimentos populares no Brasil¹²⁴. Durante esse período os mais diversos movimentos procuraram se articular para respaldar projetos de lei para a formulação da nova Constituição.

¹²⁴ Nos referimos às Comunidades Eclesiais de base da Igreja católica, aos Sindicatos, aos setores da esquerda e da academia que estabeleceram, desde os anos 70, algum tipo de relação de reciprocidade (DOIMO, 1995).

No final de 1985, travou-se o primeiro grande debate em torno da escolha entre duas espécies de Assembléia Constituinte¹²⁵. Olvidando ao apelo dos mais amplos segmentos da sociedade civil, que queriam uma Constituinte exclusiva, a maioria parlamentar seguiu a orientação do Governo e optou pelo Congresso constituinte, sendo essa a primeira derrota sofrida pela sociedade civil brasileira

Apesar da perda inicial, entenderam as forças populares, que não deveriam abandonar o movimento e suas bandeiras. Mesmo diante de um Congresso Constituinte, era preciso pressionar o máximo no sentido de obter o reconhecimento do direito de participação popular nos trabalhos de elaboração da nova Constituição. Através da participação e da pressão popular seria, de qualquer forma, possível alcançar alguns avanços.¹²⁶

O Regimento da Assembléia Nacional Constituinte acolheu o pedido do Plenário Nacional Pró-Participação Popular na Constituinte e admitiu a iniciativa de emendas populares. Por essa via, a população obtinha o direito a uma participação mais direta na elaboração constituinte.

O direito de apresentar emendas foi uma grande vitória alcançada pela pressão do povo. Nada menos que 122 emendas foram propostas. Essas emendas alcançaram o total de 12.265.854 assinaturas. Não apenas as forças progressistas serviram-se do instrumento da iniciativa de emendas. Também as forças conservadoras patrocinaram emendas populares. Contudo, as emendas de origem realmente popular foram em numero muito mais expressivo e obtiveram um total de assinaturas muitíssimo maior.

¹²⁵ A Assembléia Constituinte autônoma seria eleita, exclusivamente, para fazer a Constituição, dissolvendo-se em seguida à promulgação desta. Já a Constituinte congressual seria aquela que resultaria de uma Câmara e de um Senado que se instalariam, inicialmente para fazer a Constituição (como Assembléia Constituinte) e, terminado esse encargo, continuariam como Câmara e Senado, cumprindo os cidadãos eleitos o mandato de deputado ou senador, em seguida ao mandato constituinte (BONAVIDES, P. **Direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1998).

¹²⁶ SILVA, 2002, p. 146.

O ritual das emendas populares repetiu-se nos Estados, por ocasião da discussão das Constituições Estaduais. Nessa oportunidade grandes temas populares foram novamente discutidos e particularizados no nível das unidades da Federação.

A pressão popular não se limitou às emendas. Segmentos organizados estiveram presentes nas galerias e nos corredores da Constituinte durante todo o período de funcionamento da Assembléia. Aí também não foi apenas o povo que fez pressão. As classes dominantes e os grupos privilegiados montaram esquemas formidáveis para acuar a Constituinte. A União Democrática Ruralista (UDR), por exemplo, mobilizou milhares de pessoas, inclusive jovens, para impedir que a Constituinte abrisse, no texto da Constituição, caminhos facilitadores da reforma agrária.

Além das emendas populares a população expressou suas opiniões por diversos canais, como através de sugestões apresentadas à Comissão Afonso Arinos e nas audiências públicas da Assembléia Constituinte, quando vários líderes puderam expressar a opinião dos segmentos sociais que representavam.

Através dos mais variados caminhos formais ou informais de que a sociedade civil brasileira lançou mão, com a criatividade que lhe é própria e com a força de sua esperança (abaixo-assinados, cartas e telegramas dirigidos à Assembléia Constituinte ou a determinados constituintes, atas de reuniões e debates remetidas a parlamentares, cartas de leitores publicadas em jornais etc.).

Paralelamente, no mesmo período, a questão urbana constituiu-se como um problema nacional, mesmo porque foi visualizada por uma verdadeira teia de movimentos populares que se articularam numa grande variedade de entidades por todo o país. Nesse contexto, situavam-se: movimentos populares de creches, mutuários do BNH, inquilinos, loteamentos clandestinos e irregulares, moradores de cortiços, favelados, e outros. Embora constituindo um campo heterogêneo de reivindicações, eles possuíam em comum a denúncia dos graves problemas da moradia. A luta pelo acesso à moradia e por condições dignas de vida na cidade são pontos marcantes desse processo.

A falta de moradia deixava, assim, de ser formulada apenas como uma expressão numérica dos índices governamentais, traduzida como déficit habitacional e ganhava novos contornos sociais. Os espaços da favela, dos loteamentos clandestinos, dos cortiços, dos bairros periféricos, tornados visíveis pelos movimentos, propunham uma nova leitura da questão urbana.

Não se tratava simplesmente de uma busca por uma urbanidade calcada na satisfação das necessidades de moradia, mas também pela incorporação desses lugares no espaço social/legal da cidade. Dessa maneira, buscou-se inscrever na legislação caminhos que viessem a reparar os resultados de uma urbanização absolutamente excludente, através de leis que modificassem a péssima distribuição da terra na cidade e apontassem para sua gestão democrática.

Na trilha das lutas por melhores condições de vida urbana, a participação popular dos movimentos de moradia, em suas diversas organizações, as ONG's e outras entidades ligadas aos direitos humanos vão construir uma maneira nova de lidar com a chamada questão urbana. Nessa perspectiva, pensar a cidade e articular sua compreensão no período de 1980-1988, apresentou-se como um dinâmico movimento de apreensão da questão urbana como um campo social de luta por direitos e de sua inscrição na Constituição.

Nesse caminho, visualizou-se a construção de uma nova perspectiva de compreensão do urbano que, transformando-se na tônica de uma gama expressiva de movimentos populares de moradia e cidadania então emergentes, propõe que o viver a cidade e na cidade constituem-se em experiências de reconhecimento de espaço, de alternativas de mudança, de práticas de formação de sujeitos políticos.

Dentro desse contexto, o Movimento Nacional pela reforma urbana foi criado, articulando uma grande variedade de sujeitos, ou que se organizavam em torno de carências vividas no espaço urbano, ou que tinham vinculação com essa temática, como é o caso das organizações não governamentais, sindicatos, entidades de pesquisa e técnicos ligados a área do planejamento urbano. Esse movimento Transformou-se posteriormente, no Fórum Nacional de Reforma Urbana, espaço

permanente de encontro desses sujeitos que, posteriormente, passou a exercer forte influência na elaboração das constituições estaduais, leis orgânicas municipais e dos planos diretores.

O Movimento Nacional pela reforma Urbana foi o responsável pela apresentação de uma proposta de Emenda à Constituição, denominada Emenda popular de reforma Urbana, subscrita por mais de 150 mil pessoas em todo o Brasil.

A característica fundamental que trazia era a afirmação do “direito à cidade” a todos aqueles que nela vivem e suas teses principais eram: a) a necessidade de que as cidades cumprissem sua “função social”, garantindo justiça social e condições de vida dignas para todos no espaço urbano; b) a subordinação do direito à propriedade, às condições de necessidade social, admitindo, entre outros instrumentos, a penalização das grandes propriedades ociosas através da cobrança de imposto progressivo no tempo, e a regularização fundiária e urbanização das áreas urbanas ocupadas; c) a gestão democrática e participativa da cidade.

Nesse sentido, assumiu posição contrária à absoluta hegemonia exercida, até então, pela propriedade privada, aos vários processos de privatização dos equipamentos coletivos, dos serviços públicos e da infra-estrutura urbana; ao recuo da esfera pública no direcionamento do crescimento urbano, aos processos de especulação com a terra urbana e à falta de visibilidade, ou como se conclamou no século XXI, “transparência” nas políticas urbanas.

Como registra Silva¹²⁷, o trajeto percorrido pela emenda da reforma urbana junto à Assembléia Constituinte foi “árduo e difícil”. Assim como ocorreu com outros temas, houve grande mobilização das forças conservadoras para garantir que seus interesses permanecessem intocados no processo de construção da nova Constituição. Em relação ao tema da reforma urbana, os empresários do setor imobiliário garantiram presença substantiva na configuração da Subcomissão da Questão Urbana e Transporte, na qual a emenda foi discutida.

¹²⁷ SILVA (1999) apud SILVA, 2002, p. 147.

Por outro lado, se o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) representava a articulação de diferentes segmentos para conferir força à “questão urbana” no contexto da Constituinte, há que se registrar que esse tema não tinha ainda, naquele momento, adquirido relevância suficiente para atrair a mobilização necessária de todos os setores existentes no interior das forças progressistas. Como consequência, a discussão desse assunto no âmbito da Subcomissão da questão Urbana e Transporte foi marcada por um caráter técnico e especializado, restringindo assim a possibilidade de que o debate fizesse aparecer na cena pública o jogo de interesse políticos em torno desse tema¹²⁸.

Como fruto dessa correlação de forças, a questão urbana aparece na Constituição de 1988 através de dois artigos. A emenda proposta não foi incorporada à Constituição na sua totalidade. Na realidade, o artigo incorporado ficou muito aquém disso. No entanto, pela primeira vez na história brasileira, estava presente na Constituição um capítulo específico destinado a tratar da política urbana que trazia como novidade a orientação para que as cidades cumprissem sua função social e promovessem o bem-estar de seus habitantes. Além disso, a Constituição também admitiu a necessidade da criação de mecanismos de participação da sociedade na gestão da cidade e a abertura para que os cidadãos participassem na elaboração das Leis Orgânicas e Planos Diretores Municipais e das Constituições Estaduais.

O Direito à moradia, contudo, principal bandeira do MNRU, não foi elencado à categoria de direito fundamental, conforme o pretendido. Só no ano de 2000, através da Emenda Constitucional nº 26, é que a moradia foi incluída no artigo 6º da CR/88, no rol dos direitos sociais, como fruto das reivindicações do agora já Fórum Nacional de Reforma Urbana.

Em meio a muitos fracassos, entretanto, há conquistas a comemorar. No tocante à materialização jurídica do princípio da "função social da propriedade", por exemplo. Pois embora presente em todas as constituições brasileiras desde a de 1934, o princípio da "função social", especialmente no tocante à propriedade urbana, somente encontrou uma definição consistente na Constituição de 1988, que, no art. 182, § 2º, estabeleceu:

¹²⁸ SILVA, 2002, p. 147.

"A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor".

Nos termos do que expressou Fernandes¹²⁹:

O direito de propriedade imobiliária urbana é assegurado desde que cumprida sua função social, que por sua vez é aquela determinada pela legislação urbanística, sobretudo no contexto municipal. Cabe especialmente ao governo municipal promover o controle do processo de desenvolvimento urbano, através da formulação de políticas de ordenamento territorial nas quais os interesses individuais dos proprietários de terras e construções urbanas necessariamente coexistam com outros interesses sociais, culturais e ambientais de outros grupos e da cidade como um todo.

Nessa linha, houve uma profunda modificação nas estruturas jurídicas vigentes, visto que o novel dispositivo, dentro do contexto em que foi inserido, retirou o caráter "absoluto" com que era vista a propriedade privada no Brasil.

Ademais, ainda que em termos nem sempre coincidentes com o que propunha a emenda popular da Reforma Urbana, a Constituição de 1988, como se disse, marcou a introdução dessa temática na história constitucional brasileira. A chamada Lei Maior passou a tratar de "Direito Urbanístico" (art. 24, I¹³⁰) além de exigir que a cidade cumprisse, outrossim, a sua função social. Para tanto, o texto constitucional elegeu o plano diretor municipal como paradigma dessa obrigação (o que não estava proposto na emenda popular), mas repesou sua eficácia ao remeter a aplicação das penalidades instituídas à regulamentação em lei federal.

Mas além do que definir formas de apropriação do espaço permitidas ou proibidas, mais do que efetivamente regular a produção da cidade, as conquistas constitucionais pertinentes à questão urbana e à participação popular agiram como marco delimitador de fronteiras de poder. Isso porque a lei organiza, classifica e coleciona os territórios urbanos, conferindo significados e gerando noções de civilidade e cidadania diretamente correspondentes ao modo de vida familiar dos

¹²⁹ FERNANDES, 1998, p. 61.

¹³⁰ Art. 24 – Compete à União, aos estados e ao Distrito federal legislar concorrentemente sobre: I direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e **urbanístico** (n.n.) (BRASIL, 2004).

grupos que estiveram mais envolvidos em sua formulação. Funciona, portanto, como referente cultural fortíssimo na cidade, mesmo quando não é capaz de determinar sua forma final. Mas só produz esse efeito, só tem a chamada “eficácia social”, se não for fruto de uma imposição do Poder Público, se estiver adequada à realidade social. E esse foi o caso do capítulo constitucional referente à política urbana. Embora não a contento, foi produto de um movimento de bases, foram normas jurídicas feitas “de baixo para cima”.

As maiores conquistas, porém, se deram no campo da democratização da gestão pública. Como frutos do momento histórico da “redemocratização” foram previstas formas de exercitar a democracia participativa, quais sejam, o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular e os sistemas de gestão democrática das políticas públicas, que visam garantir uma participação política vinculante dos cidadãos nos processos de decisão sobre assuntos de interesse local ou nacional.

No dizer de Saule Jr.¹³¹, a Constituição, com base no princípio da soberania popular, visando assegurar a participação do povo nas decisões, estabeleceu sistemas de gestão democrática em vários níveis, tais como:

- a) gestão das cidades: a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, como preceito a ser observado pelos Municípios (art. 29, XII);
- b) educação – gestão democrática do ensino público (art. 206, VI);
- c) seguridade social – organização com caráter democrático e descentralização da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados (art. 114, VI);
- d) a participação dos trabalhadores e empregados nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação (art. 10);

¹³¹ SAULE JÚNIOR, 1997, p. 48.

- e) saúde: ações e serviços de saúde que integram uma rede regionalizada e hierarquizada constituem um sistema único que deve ser organizado com participação da comunidade (art. 198);
- f) assistência social: ações governamentais na área de assistência social, tendo como uma das diretrizes a participação da população, por meio de organizações representativas,, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (art. 204);
- g) cultura: o Poder Público deve promover a proteção do patrimônio cultural brasileiro com a colaboração da comunidade (parágrafo 1 do art. 216);
- h) meio ambiente: é dever do Poder Público e da coletividade defende-lo e preserva-lo pra as presentes e futuras gerações;
- i) criança e adolescente – o Estado deve promover programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente com a participação de entidades não-governamentais. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à dignidade, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, ao respeito, à liberdade, à convivência familiar e comunitária, além de coloca-los à salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade, e opressão (art. 227).

A previsão desses sistemas de gestão democrática tem a finalidade de conferir novos direitos aos cidadãos, de participar na formulação de legislações, através da iniciativa popular e audiências públicas, de fiscalizar as atividades dos governos, de promover a proteção ao meio ambiente, de participar da formulação e execução de políticas públicas através de canais institucionais como os conselhos da saúde, da criança e do adolescente, conselhos urbanísticos etc.

Houve uma mudança também no que tange a cultura política da sociedade civil brasileira. Se, até então, os movimentos e suas reivindicações tinham como foco central as denúncias sobre a ineficácia das políticas públicas, descaso e ineficiência, nos anos 80, a questão urbana tornava-se pública e articulada à nova intervenção

que se construía pelos movimentos populares, agora também assumindo a responsabilidade pela tarefa de mudar os rumos da cidade, por uma participação política mais ativa, e mais importante: pela formulação de projetos e propostas para o ordenamento das cidades e da vida urbana.

A formulação da bandeira de luta por reforma urbana apresentada em 1987, quando da articulação do Movimento Nacional de Reforma Urbana, destacaria a proposição do direito à cidade. Sem dúvida, os movimentos populares articulavam um conjunto interessante de perspectivas e expectativas, demarcando assim uma centralidade de propostas que se moldaram, no período, em torno da chamada democratização do acesso à moradia.

A vitória nas eleições municipais de 1988 e 1992 de coalizões políticas populares em algumas das mais importantes cidades do país fortaleceu na sociedade brasileira a proposta da reforma urbana. Seus princípios tornaram-se referência nos debates acadêmicos e políticos sobre a questão urbana no Brasil. No campo dos movimentos sociais foi criado o Fórum Nacional da Reforma Urbana, que agrupa várias entidades representativas de segmentos em luta, organizações não-governamentais e órgãos de pesquisa.

Assim, a democracia não foi revelada pela oportunidade de participar daquele momento político, mas sim por outras disputas concretas, que se encaminhavam em torno da construção da cidadania, bem como por outras lutas por direitos, dentre os quais estavam os transportes, os equipamentos urbanos, a reformulação da função social da propriedade, a gestão democrática das cidades, e muitas outras concepções formuladas a partir de então.

2.4 O PLANEJAMENTO URBANO COMO POLÍTICA SOCIAL: ORIGEM E TRAJETÓRIA DOS PLANOS DIRETORES

Como visto acima, a historiografia nacional denota um modo de ver e fazer a cidade que distribui os homens desigualmente no espaço e subordina os direitos políticos, os direitos individuais e a cidadania aos modelos de uma racionalidade econômica.

Desse modo, os municípios passam a se defrontar com uma situação explosiva que exige intervenções ágeis em áreas que extrapolam as tradicionais rotinas urbanas. Tratam-se de amplos projetos de infra-estrutura, políticas sociais e programas de emprego, envolvendo inclusive estratégias locais de dinamização das atividades econômicas.

O Estado, portanto, integrado a essa lógica, institucionaliza um instrumento importante que é o planejamento com o objetivo de “[...] ordenar e embelezar as cidades segundo critérios funcionais e de estratificação social do espaço [...]”. Surge nesse contexto o I Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro já no final da década de 20 e início dos anos 30. Logo depois, São Paulo e Recife seguiram o mesmo exemplo.¹³²

O primeiro Plano Diretor, também conhecido como Plano Agache, segundo conta Villaça¹³³, trouxe a idéia de plano diretor para o Brasil. Na época, vicejava em nível mundial a ideologia da tecnocracia¹³⁴, razão pela qual toda a elite intelectual, os arquitetos e urbanistas, ficaram seduzidos pelo Agache:

É essa elite que vai plantar a ideologia da tecnocracia e que vais sustentar a concepção de plano diretor ao longo das décadas. Mas é algo que não tem nada a ver com problemas reais, pois trata-se de uma classe que fica elucubrando teorias e especulando sobre os problemas urbanos. Fica ensinando e ruminando em cima disso, enquanto isso os problemas urbanos e sociais vão se agravando, ali do lado, em paralelo, sem ter nada a ver com essas elucubrações. Então eu chego à conclusão de que o plano diretor é fruto da ideologia dominante e sua finalidade é esconder os problemas urbanos, ao invés de resolvê-los.

É interessante que a idéia desse tipo de planejamento tome vulto pela primeira vez no período ditatorial de Vargas e é fortalecida novamente no período pós-64, quando várias prefeituras fazem os seus PDs. O período da coalizão civil-militar reforçou ainda mais a racionalidade econômica através do uso de mecanismos de controle do uso e ocupação do solo acrescidos da centralização política e administrativa.

¹³² ABREU, M. **Evolução urbana do Rio**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1987. p. 7.

¹³³ TEIXEIRA, D. M. Entrevista com Flávio Villaça. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/entrevista/villaca/villaca.asp>>. Acesso em: 20 maio 2006.

¹³⁴ Sobre o problema urbano como ideologia e instituição (LEFEBVRE, H. **La revolucion urbana**. 4. ed. Madrid: Aliança Editorial, 1983).

Já nesse segundo período o discurso predominante via as cidades como “doentes” e os PDs como necessários para determinar pequenas cirurgias com o objetivo de restaurá-las¹³⁵. Para isso, seria necessário ordenar o crescimento das cidades, o controle do uso e ocupação do solo, orientar investimentos públicos e privados e promover o desenvolvimento urbano, controlando influências locais.

Fica claro que nesse período não se leva em conta que as cidades são produzidas pelo confronto, pela luta e pela apropriação entre diversos agentes econômicos e sociais.

Na década de 80, o discurso predominante afirmava que as cidades precisavam de ordem, e de um poder público competente que termine com o “caos” e realize o desenvolvimento urbano. Esse modo de ver a cidade, contudo, encontrava-se impregnado de interesses capitalistas de mercantilizar a cidade e o Estado que, tradicionalmente, apoiaram esses interesses através de políticas, controles e mecanismos reguladores e discriminatórios. Um modo de ver e fazer a cidade que distribui os homens desigualmente no espaço que subordina os direitos políticos, os direitos individuais, a cidadania aos modelos de uma racionalidade econômica.¹³⁶

Essa dinâmica, apesar de ter sido constituída a partir de contínuas disputas entre setores dominantes (antigas oligarquias rurais, modernas elites industriais, produção imobiliárias, interesses especulativos, setores financeiros), entre estes, e os movimentos sociais e o Estado com todos esses setores, teve como lógica predominante a distribuição dos serviços e equipamentos urbanos segundo o “lugar sócio-econômico e o lugar geográfico”, isto é, o lugar onde melhor são atendidos os critérios de rentabilidade ou de retorno do capital investido. Esse modelo excludente deu origem à imensa segregação existente nas cidades de nosso país.

Na Constituinte a lógica da “Ordem e do Controle” ainda era predominante, porém foi questionado pelas emendas populares e pelos parlamentares progressistas que,

¹³⁵ RIBEIRO, A. C. T. A reforma e o plano: algumas indicações gerais. In: DE GRAZIA, G. (Org.). **Plano diretor**: instrumento de reforma urbana. Rio de Janeiro: Federação de órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), 1990. p. 10.

¹³⁶ RIBEIRO, 1990.

entre outras propostas, reivindicavam dois elementos de extrema importância: a função social da propriedade e a participação da sociedade civil na gestão.

Nessa análise, fica claro que ao longo da sua existência os Planos Diretores (PDs) ou Plano Diretores Urbanos (PDUs) não conseguiram reduzir os grandes problemas urbanos das cidades onde foram elaborados, mas contribuíram para aumentar a segregação e a formação de contingentes populacionais fora da legalidade instituída em todas as cidades brasileiras.

Com isso, como se pôde explicar a volta, agora obrigatória, pela nova Constituição Brasileira, do Plano Diretor nas cidades acima de 20.000,00 habitantes?

O texto constitucional tentou conciliar os interesses dos setores populares subordinando-os ao plano Diretor. De certa forma, os movimentos populares estavam cobertos de razão quando diziam que o PD não foi uma conquista popular. Porém, por outro lado, o Plano Diretor é hoje um instrumento constitucional revestido com outra roupagem, com novas características, a partir desses dois elementos conquistados pelos setores populares.

Esse resultado colocou um desafio para a sociedade civil, no sentido de tornar público e se apropriar dessa nova configuração do PD e transformá-lo num instrumento que possa desafiar o pensamento predominante.

Coube aos setores progressistas da sociedade civil reverter conjunturas específicas nas localidades que contratam firmas específicas (consultorias) para realizar planos diretores com enfoque tradicional e sem a menor preocupação com a realidade local.

Reverter significa iniciar um processo de generalização das lutas específicas dos movimentos, compor alianças, discutir e questionar os técnicos de dentro e de fora das prefeituras, lutar por aberturas de instâncias públicas, onde possa ocorrer o diálogo e/ou enfrentamentos contínuos com o poder executivo, legislativo e com

outros setores empresariais para que ocorra um pacto territorial entre todos esses setores.

Como um dos objetivos da política urbana é garantir que a propriedade atenda a sua função social, o PDU, como instrumento básico dessa política, tem atribuição constitucional para disciplinar essa matéria, isto é, cabe às normas do Plano Diretor estabelecer os limites, as faculdades, as obrigações e as atividades que devem ser cumpridas pelos particulares referentes ao direito de propriedade urbana.

Ora, é fácil perceber que a ordenação da cidade através de normas urbanísticas é assunto predominantemente local e tal idéia reforça-se ainda mais diante da explicitação da natureza do PDU, verdadeiro instrumento de planejamento estratégico do próprio Município que, aplicado por sua legislação correlata – Lei de uso, ocupação e parcelamento do solo¹³⁷, Código de Obras¹³⁸ e Código de Posturas¹³⁹ - deve conter diretrizes das mais diversas, desde as relacionadas às condições de acesso dos cidadãos aos seus direitos sociais e fundamentais, como emprego, habitação e serviços, passando pela proteção ao meio ambiente e patrimônio natural e cultural, até aquelas que digam respeito ao perfil econômico do Município, entre outras.

Estabelece normas sobre o uso e ocupação do território da cidade, regula os instrumentos de atuação do Poder Público (instrumentos de política urbana) e as atividades urbanísticas que devem ser respeitadas pela coletividade. Os critérios e as exigências estabelecidas para o exercício do direito de propriedade devem ser obedecidos pelos particulares, sob pena de ficarem sujeitos às sanções aplicáveis pelo Poder Público pelo descumprimento do PDU.

¹³⁷ BRASIL. Senado Federal. Lei n.º 6.766, 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e da outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso: abr. 2006.

¹³⁸ VITÓRIA (ES). Código de edificações. Lei n. 4. 821/98. Institui o Código de Edificações do Município de Vitória e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br>>. Acesso em: maio 2005.

¹³⁹ VITÓRIA (ES). Código de posturas. Lei nº 6.080/2003. Institui o código de posturas e de atividades urbanas do município de Vitória. Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br>>. Acesso em: maio 2006.

O Plano Diretor é requisito obrigatório para que o Município possa aplicar de forma sucessiva o parcelamento ou edificação compulsória, o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, a desapropriação para fins de reforma urbana nos termos do § 4º do art. 182 da CR¹⁴⁰.

Tem também a atribuição de definir as áreas urbanas consideradas subutilizadas ou não utilizadas, para a aplicação, nestas áreas, dos instrumentos de política urbana.

Por interferir intensamente na cidade e na vida dos cidadãos, o PDU deve ser um pacto entre todos os moradores. As normas precisam ser cuidadosamente planejadas e discutidas com toda a comunidade: governo, iniciativa privada, a sociedade organizada (associações de bairro, movimentos sociais, entidades de classe) e moradores em geral.

O Plano Diretor é apenas um instrumento que, se articulado a outros e renovado o seu conteúdo poderá auxiliar o processo pela reforma urbana e também ser um meio para setores populares e progressistas iniciem um processo de análise global da cidade e participarem efetivamente da sua gestão, produzindo no processo de negociação novas políticas públicas que respondam aos interesses dos cidadãos que reivindicam justiça social e democratização da cidade.¹⁴¹

Afinal, a construção de cidades melhores é paralela e dependente da árdua e interminada tarefa de construção do cidadão brasileiro.

¹⁴⁰ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (BRASIL, 2004).

¹⁴¹ RIBEIRO, 1990, p. 11.

CAPÍTULO 3

A CIDADE DE VITÓRIA: PROBLEMAS URBANOS, EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO E A REAÇÃO DOS MOVIMENTOS SOCIAIS

3.1 A TRAJETÓRIA DA URBANIZAÇÃO DE VITÓRIA: OS ANOS 50 E A ERRADICAÇÃO DOS CAFEZAIS

O Processo de urbanização no Espírito Santo inicia-se a partir da segunda metade da década de 50 do século XX e sua expansão se dá a partir dos anos 70, pois a economia do Estado ainda era totalmente centrada no café. A produção concentrava-se no campo e o comércio em Vitória.

O mercado habitacional, já estava formado no final do século XIX e início do século XX nos grandes centros do país, como São Paulo e Rio de Janeiro. Questiona-se, então, por quê o mercado imobiliário no Espírito Santo teria se formado tão recentemente e com características tão diferentes das verificadas na capital paulista e outros centros.

No dizer de Campos Júnior ¹⁴²:

No Espírito Santo nada disso ocorreu senão muito tempo depois e com características completamente diferentes das verificadas na capital paulista. A iniciativa privada tentou produzir o mercado imobiliário por volta de 1892, mas não foi bem sucedida. A esse respeito cabe referência à iniciativa da Companhia Brasileira Torrens, empresa estabelecida no Rio de Janeiro, que se instala em Vitória em 1890, e que teve o propósito de associar à construção de infra-estrutura de água e de esgotos na capital a venda de lotes urbanos, juntamente com a construção de casas e o fornecimento de material de construção por ela mesma fabricado. No mesmo sentido existem outras indicações que apontam a inexistência de mercado imobiliário em Vitória até pelo menos a segunda metade dos anos 50.

¹⁴² CAMPOS JÚNIOR, C. T. **Crescimento urbano e expansão do mercado imobiliário na Grande Vitória**. Disponível em: <www.estacaocapixaba.com.br/textos/arquitetura>. Anexo em: 12 jan. 2006.

Mesmo o projeto do Novo Arrabalde concebido para a capital em 1896, no Governo Muniz Freire pelo Engenheiro Saturnino de Brito¹⁴³, que se destinava a dotar Vitória de uma área de expansão urbana com condições adequadas de salubridade, seguindo a concepção higienista de cidade, não gerou uma ocupação imediata, sendo que sua área só foi ocupada e, incorporada ao restante da malha urbana após 1920, de forma tímida e gradativa.

Para Mendonça¹⁴⁴ as obras públicas como aterros, pontes, criaram espaço para a expansão da cidade de Vitória, alterando de forma significativa o ambiente natural e os contornos da ilha, favorecendo a ocupação de novas áreas, mas sem a inserção em um processo de planejamento, cujos indícios só se puderam notar na segunda metade do século XX.

Nessa linha, pudemos perceber que um dos principais aspectos que particularizou o processo de urbanização capixaba foi a importância da pequena propriedade e do trabalho familiar no cultivo do café e o seu atrelamento à instância do comércio. Essa peculiaridade impedia que qualquer alternativa de urbanização e de investimentos (criação de indústrias, bancos, comércio em geral ou até mesmo o controle do comércio de exportação do café) que pudessem criar condições propícias para o desenvolvimento da atividade imobiliária, se desse por iniciativa da esfera da produção, ainda que agrícola.

O fato, no entanto, é que, salvo a existência da Companhia Vale do Rio Doce e da Companhia Ferro e Aço, empresas instaladas antes da década de 50 no nosso Estado e localizadas na Grande Vitória, todo o resto da economia do Espírito Santo girava em torno do café. O principal gênero da indústria de transformação, em 1950, era o de produtos alimentares, colocados bem acima da madeira, que ocupava a segunda posição. E, dentre os produtos alimentares, o beneficiamento do café era a

¹⁴³ CAMPOS JÚNIOR, C. T. **O novo arrabalde**. Vitória: Prefeitura Municipal de Vitória, Secretaria Municipal de Cultura e Turismo, 1996.

¹⁴⁴ MENDONÇA, E. **A Grande Vitória está sendo planejada?** Uma análise do processo de planejamento urbano da Grande Vitória. Vitória: Departamento de Arquitetura e Urbanismo/ Universidade Federal do Espírito Santo, [1991]. (Relatório de pesquisa apresentado ao CNPQ, 1989-1991).

principal atividade. O café, portanto, uma atividade agrícola, dava dinamismo até à indústria.¹⁴⁵

O café encontrava-se pulverizado no campo, já o beneficiamento e comércio ficavam em Vitória. A ponta do circuito da produção situava-se na cidade e, portanto, no extremo de um circuito que tinha como fim o mercado externo. Isso significa que já nessa época, 1950, havia uma extrema concentração de renda num só ponto do circuito produtivo e também num único espaço geográfico, a ponto de permitir que se afirmasse tempos depois: "[..] Vitória, individualmente, é a cidade que concentra o maior percentual da geração de renda do Estado."¹⁴⁶

Destarte, os atores urbanos desse processo, com peso nas decisões políticas de influência nos rumos do Estado eram principalmente comerciantes de café (atacadistas e exportadores) e comerciantes em geral, sediados principalmente em Vitória.

Paralelamente à atividade agrícola, a indústria do centro hegemônico do país (São Paulo) buscava novos mercados, produzindo implementos para modernização do campo. As correntes do pensamento teórico que pautavam as decisões políticas de Estado viam a agricultura "atrasada" como fator de entrave para o desenvolvimento. Era preciso, segundo esse pensamento corrente na época, modernizar o campo, seja com o uso de novas técnicas (máquinas e insumos), seja promovendo mudanças nas relações de trabalho, para que se pudesse aspirar a qualquer alternativa de progresso.

No Espírito Santo as mudanças no campo não foram imediatas e nem ocorreram pelo intenso emprego de máquinas. O café aqui era plantado sem nenhuma técnica (morro abaixo), era velho e com baixa produtividade. Com a crise nos preços internacionais do produto a partir de 1956, a política federal de erradicação (a primeira iniciada em 1962 e a segunda em 1966) teve grande aceitação no Estado, visto que ao produtor não restava alternativa.

¹⁴⁵ SANTOS, R. F.; COSSETTI, M. P.; MORANDI, A. **Vocação econômica e emprego**. Projeto Vitória do Futuro. Diagnóstico. Vitória: PMV, 1996.

¹⁴⁶ SANTOS; COSSETTI., 1996.

A forma como era cultivado o café e os preços internacionais desfavoráveis acarretaram mudanças na agricultura capixaba. Acredita-se que no bojo dessa crise é que se processaram mudanças no campo. O café deu lugar à pecuária, ao reflorestamento, mais tarde à cana-de-açúcar, que trouxeram concentração fundiária, mudanças nas relações de trabalho e, a partir de 1975, a própria retomada do café no Estado, mas através da utilização de técnicas modernas, com uso de insumos agrícolas (corretivos para o solo e adubos) e também de novas relações de trabalho.

Em 1969 foi editado o Decreto-Lei Federal n.º 880, que criou o Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo (FUNRES), cujos recursos provinham de uma parcela do imposto de renda a pagar de contribuintes estabelecidos no Estado, de que o tesouro abriu mão para o fundo, e da dedução de 5% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), conforme estabeleceu a Lei Estadual n.º 2.469/69. Atribuiu-se ao recém-criado Grupo Executivo para Recuperação Econômica do Espírito Santo (GERES) o papel de disciplinar a aplicação desses recursos, destinados a projetos nos setores industrial, agropecuário, de turismo e pesca, além de sua aplicação no comércio e serviços com o intuito de promover o desenvolvimento do Estado.¹⁴⁷

Assim, é a partir da década de 60 que se inicia a modernização do campo, e com isso, na década seguinte, o Espírito Santo experimenta mudanças no panorama geral de suas cidades. Rompem-se os limites das fronteiras regionais. O Espírito Santo passa a ficar muito mais sujeito à concorrência dos Estados desenvolvidos. O mercado regional deixa de ser um domínio quase que só do comerciante local. A articulação de interesses locais no mercado nacional não se dá mais apenas por intermédio de representações feitas pelos comerciantes locais. Vive-se o momento da instalação de empreendimentos de fora do Estado, seja do setor industrial, seja do comercial ou de prestação de serviços, construindo-se desse modo novos vínculos com o mercado nacional e internacional.

¹⁴⁷ ROCHA, H. C.; MORANDI, A. **Cafeicultura e grande indústria**: a transição no Espírito Santo 1955-1985. Vitória: Fundação Ceciliano Abel de Almeida, 1991.

Nesse período o Espírito Santo beneficia-se das propostas do II Plano Nacional de Desenvolvimento, de descentralização industrial, criado pelo Governo Federal, que tem como estratégia conter os fluxos migratórios para os grandes centros, industrializando as cidades de porte médio. As lideranças estaduais se articulam e conseguem atrair a implantação dos grandes projetos para a Grande Vitória, mas não participam diretamente deles. Os empresários locais ficam nos interstícios desse processo maior, beneficiando-se do dinamismo criado por ele. Mantêm-se os vínculos com o Estado local e com suas políticas, e ainda encontram oportunidades para se reproduzirem, também no setor da construção civil, por conta da urbanização que Vitória passa a concentrar, como consequência da mudança da base produtiva do campo para a cidade, promovida pela industrialização que se implanta na Grande Vitória.

Nesse sentido, a integração do Espírito Santo no contexto nacional/internacional se dá por intermédio dos grandes projetos e das mudanças ocorridas no campo após a erradicação do café. O território capixaba passou a fazer parte da totalidade do espaço nacional do ponto de vista da expansão das relações capitalistas de produção. E, a partir desse contexto de mudanças, assume, em particular, a seguinte feição: apesar de ter seu dinamismo agora pautado fundamentalmente na indústria e de concentrar o centro da atividade produtiva na cidade, mantém a sua lógica voltada para o mercado externo, assim como acontecia quando o núcleo do processo produtivo estava no campo. Resultado: a concentração urbana continua na Grande Vitória, porém com significativo aumento de intensidade.

A reorganização territorial no campo a partir da liberação das áreas do café deu-se, também, estimulada pela política federal de incremento da pecuária, especialmente no primeiro quinquênio da década de 70. É do conhecimento corrente que a pecuária é uma atividade que utiliza pouca mão-de-obra, ao contrário da cultura do café, que requer um elevado contingente de trabalhadores. Estima-se que, com a substituição do café pela pecuária, o desemprego provocado foi elevado no Espírito Santo, da ordem de 60 mil trabalhadores. De acordo com os dados de Corrêa

Guarnieri¹⁴⁸, corroborados por Rocha e Morandi¹⁴⁹, a mão-de-obra liberada pela erradicação do café foi da ordem de 73 mil pessoas, e apenas 13 mil encontraram trabalho no campo. Em consequência, admite-se que um elevado contingente de pessoas com história de trabalho no campo e suas famílias deixaram a área rural em busca de alternativas de emprego nas principais cidades do Estado.

No que se refere aos deslocamentos populacionais provocados pela alteração da economia cafeeira e a definição de um perfil industrial para o espaço econômico do Estado do Espírito Santo, verifica-se que houve ampliação do contingente de trabalhadores de 8,2% no setor secundário e de 9,6% no setor terciário da economia capixaba ocorreram em consequência da redução da disponibilidade da mão-de-obra da lavoura e da pecuária e de outras atividades de subsistência da ordem de 17,8% entre 1960 e 1970¹⁵⁰.

3.2 A CONCENTRAÇÃO URBANA

A Grande Vitória se apresentou como alternativa mais viável, dentre as cidades do Estado, como opção de vida e oportunidade de trabalho para os que deixaram o campo. O contingente populacional dessa aglomeração urbana¹⁵¹ aumentou em aproximadamente 160 mil pessoas na década de 60 e assumiu, ainda, maior intensidade de crescimento na década seguinte, quando a população mais que dobrou em relação ao período anterior, passando de 332.483 pessoas em 1970 para 94.322 pessoas em 1980, conforme se pode observar nos dados censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).¹⁵²

¹⁴⁸ GUARNIERI, apud ROCHA, H. C.; MORANDI, A. **Cafeicultura e grande indústria: a transição no Espírito Santo 1955-1985**. Vitória: Fundação Ceciliano Abel de Almeida, 1991. p. 34.

¹⁴⁹ ROCHA; MORANDI, 1991, p. 37.

¹⁵⁰ RIBEIRO L. C. M. O casamento das elétricas capixabas: um estudo da história da ESCELSA Espírito Santo Centrais Elétricas S/A 1951-1968. 2003. Tese (Doutorado em História) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2003.

¹⁵¹ Assim denominava-se o que hoje chamamos de região metropolitana.

¹⁵² IBGE. Dados históricos dos censos. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censohistorico/1940_1996.shtm>. Acesso em: 10 abr. 2006.

A nova dinâmica de articulação em que o Espírito Santo se insere não se dá apenas pelas mudanças ocorridas no campo, mas também pelo novo papel que assume a Grande Vitória, de concentrar o núcleo do processo produtivo.

A tentativa do governo local de promover a indústria por intermédio dos incentivos fiscais e isenções tributárias não mudou a base produtiva do Estado nem desencadeou a concentração urbana na Grande Vitória de maneira tão expressiva como os grandes projetos em implantação nos anos 70. Os grandes projetos não só aumentaram a importância relativa da indústria, mas também a do terciário, como consequência do seu forte atrelamento ao comércio exterior. Enquanto em 1970 o setor primário respondia por 52,51% da população economicamente ativa do Espírito Santo, e em 1980 passou a responder por apenas 34,0% do mesmo contingente de trabalhadores, o setor terciário passou no mesmo período de 32,2% para 41,8%, sobrepondo-se ao primeiro, e o setor secundário (sem computar os dados da Companhia Siderúrgica de Tubarão-CST, que ainda não estava em operação) de 13,6% passou para 21,3% da população economicamente ativa do Estado, significando uma crescente importância das atividades ditas urbanas, relativamente àquelas do campo, e com expressiva concentração na Grande Vitória, onde o comércio já tinha história e a indústria encontrou melhores oportunidades para se implantar.¹⁵³

Abrindo os dados da população economicamente ativa do setor secundário, é significativo o crescimento da indústria de transformação, que passa de um contingente de 10 mil para 28 Mil pessoas de 1960 para 1970, chegando a 68 mil pessoas em 1980. No entanto, o surpreendente, nesse período, é o crescimento da indústria da construção civil na mesma intensidade e comportando, aproximadamente, o mesmo efetivo de população economicamente ativa que o da indústria de transformação, 9 mil, 28 mil e 65 mil pessoas. De onde pode-se aferir, das informações tomadas dos diversos Censos Demográficos do IBGE, que a população economicamente ativa do setor secundário basicamente está concentrada na indústria de transformação e na construção civil e com participações quase iguais no período 60-80, o que significa já um expressivo peso da indústria da

¹⁵³ ROCHA; MORANDI, 1991.

construção civil no setor secundário. Supõe-se, ainda, que as considerações anteriores devem-se à concentração urbana, proporcionada pelas mudanças que estavam acontecendo no campo e na cidade, que elevou a demanda de moradias, criando novas possibilidades para a construção civil se expandir, e preferencialmente no espaço territorial bem definido da Grande Vitória. Nessa época, a área norte de Vitória formada pela Praia de Camburi, e diversas áreas do município de Vila Velha, próximas ou não do litoral, e, sobretudo, do município da Serra, achavam-se disponíveis para edificação, algumas loteadas e rarefeitamente edificadas, outras, talvez a maioria, com características rurais.¹⁵⁴

A mudança do padrão econômico do Estado - do complexo cafeeiro para o complexo industrial-exportador - redefiniu e hierarquizou o entorno da cidade de Vitória.

A partir da segunda metade dos anos 60, com a implantação do porto de Tubarão pela Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), Vitória tornou-se pequena para abrigar a ampliação do comércio, dos serviços, da moradia e toda gama de atividades que surgiram e se diversificaram com a ampliação da escala da cidade. Nesse sentido, Vitória deixa de ser uma cidade que mantinha uma reduzida interação com a sede urbana dos municípios limítrofes - Vila Velha, Serra e Cariacica, não deixando, contudo, de exercer o seu papel central de concentrador das atividades econômicas, da arrecadação tributária, da produção e difusão cultural, e de prestação de serviços.

A concentração urbana verificada em Vitória, contrapondo-se ao espraiamento da ocupação nos municípios vizinhos, mas que também foi expressivo em termos de geração de novas moradias, especialmente aquelas de interesse social, principalmente em Vila Velha e na Serra, foi significativamente elevada. Vitória concentra, pelo menos durante a década de 70 e boa parte da década seguinte, a verticalização que se processa na Grande Vitória, precedendo a que depois alcançaria Vila Velha. Considerando que os edifícios com mais de quatro pavimentos expressam a verticalização, tem-se que, em 1970, foram licenciados no

¹⁵⁴ ROCHA; MORANDI, 1991.

município de Vitória 192.063 m² de construções com mais de quatro pavimentos e, em 1980, um total de 1.451.708 m². Isto pode ser comprovado pelos dados do Anuário Estatístico do IBGE. De certa forma os dados traduzem a maturidade do mercado imobiliário em seu processo de expansão, em especial atendendo, às demandas por moradias das diferentes faixas de renda da população.¹⁵⁵

Como a infra-estrutura não havia sido planejada para atender ao rápido crescimento demográfico e, principalmente, atender àqueles que não conseguiam se empregar no mercado formal, esses buscavam alternativas de ocupação e as áreas mais procuradas para abrigar as precárias moradias eram as terras não reclamadas, ou seja, as terras da União, os manguezais, e as terras devolutas¹⁵⁶ e a *non domini*¹⁵⁷ localizadas nas encostas íngrimes. Os trabalhadores da construção civil ficavam nos canteiros de obras ou ao redor das construções. Os demais, mais qualificados, que vieram num momento posterior para a fase de funcionamento dos grandes projetos, ocuparam as áreas nobres da cidade, na zona norte, onde o poder público investiu maciçamente para ampliação dos espaços edificáveis através de grandes aterros em áreas de marinha e criação de infra-estrutura de pudesse atender ao mercado imobiliário e à demanda por novas moradias da classe média¹⁵⁸.

Os anos 80 foram uma época de dificuldades para a construção civil e o setor imobiliário em Vitória, com sérios reflexos na questão da habitação, que começam a se ressentir da conjuntura econômica pela qual atravessava o país. A excessiva carga tributária, a inflação exorbitante e a defasagem dos salários tiveram seu ápice em 1982. Esta opinião é comungada por um empresário do setor quando afirma "[..]

¹⁵⁵ RODRIGUES, A. C. **Espírito Santo século 21: evolução e distribuição demográfica no Espírito Santo 1980-2010**. 1991. Vitória, 1987.

¹⁵⁶ São as terras que, embora não destinadas a nenhum uso público, ainda se encontram sob o domínio do Poder Público, como bens integrantes do domínio da União, dos Estados, ou dos Municípios. Assim, são terras vagas ou não aproveitadas, podendo ser destinadas à venda aos particulares consoantes regras e exigências dispostas em leis próprias.

¹⁵⁷ Sem dono.

¹⁵⁸ ZECCHINELLI, I. S. **Projeto São Pedro: desenvolvimento urbano integrado e preservação do manguezal**. Vitória (ES): uma experiência municipal a caminho do desenvolvimento sustentável. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2002.

que os problemas na aquisição da casa própria, pelo BNH, começaram [...] quando os reajustes salariais ficaram bem abaixo da correção monetária",¹⁵⁹

Isso deu margem a que inúmeros mutuários ingressassem na justiça reivindicando o cumprimento da cláusula contratual da equivalência salarial dos reajustes de financiamento imobiliário a serem praticados e, segundo a qual, os reajustamentos deveriam observar a correlação com a variação salarial dos contratantes dos financiamentos — mutuários do Sistema Financeiro da Habitação. O movimento de mutuários de norte a sul do país reivindicando os seus direitos e a falta de alternativa do poder público para lidar com o financiamento de moradias em situação de inflação alta arranhou o Sistema Financeiro da Habitação, contribuindo para que na segunda metade da década o BNH fosse extinto.

A crise provocou uma mudança no comportamento do setor imobiliário de Vitória, que foi obrigado a voltar-se para o mercado de alta renda que não precisava de financiamentos, principalmente através do modelo de “condomínios fechados”. Alguns empreendimentos desse tipo na Praia do Canto e Mata da Praia surgem nessa fase. Passou também a investir em novas áreas onde havia maior disponibilidade de terrenos e preços menores. Na Grande Vitória a Terceira Ponte criou essa oportunidade, incorporando a orla da Praia da Costa, de Itapuã e em seguida de Itaparica ao mercado imobiliário de Vitória.¹⁶⁰

A idéia que teve maior força foi reconquistar o mercado esquecido da classe média. A alternativa encontrada foi fazer com que a construção assumisse o papel de banco. E parece que foi essa a forma criada para compensá-la da queda nos seus lucros: pleitear ganhos financeiros na forma de juros, funcionando como banco.

Para visualizar a dimensão do impacto dessas transformações sobre Vitória, basta considerar que é o Município de menor extensão territorial da Grande Vitória, e foi o escolhido pela maioria dos imigrantes para fixação de suas residências, por ser capital e, conseqüentemente, centralizar as atividades econômicas, sociais,

¹⁵⁹ A Gazeta, 29 nov. 1985

¹⁶⁰ CAMPOS JÚNIOR, 2006.

culturais, políticas e administrativas do Estado. Os demais Municípios da região metropolitana, que possuem área superior a de Vitória, além de possuírem terras planas, adequadas a um melhor planejamento urbanístico, e melhores condições de implantação de infra-estrutura, não foram beneficiados com os financiamentos para implantar uma política de investimentos públicos que pudesse atrair investimentos privados e moradores. Dessa forma, Vitória se viu desequilibrada na relação habitante/m², o que trouxe prejuízos para a qualidade de vida que até então se desfrutava na cidade. Novamente Vitória foi escolhida por uma questão estratégica, desta vez para abrigar um projeto político de desenvolvimento econômico.

Nos anos 90 o Espírito Santo volta a se apresentar como receptor do movimento migratório e Vitória como capital sofre ainda mais adensamento, como decorrência do fluxo de migrantes. O desenvolvimento econômico e o crescimento populacional desvinculados de um adequado planejamento urbano geraram diversos problemas para o Município. Com a já mencionada concentração demográfica, tivemos os estrangulamento do sistema Viário, o déficit imobiliário e de infra-estrutura, além da ocupação desordenada do solo, que além dos problemas ambientais e urbanísticos, fez com que boa parte da população vivesse em habitações irregulares e ilegais.

Essa ocupação desordenada se deu, principalmente, pela população de baixa renda em áreas de fragilidade ambiental, consumindo novas áreas de mangues e de florestas de cobertura de áreas declivosas, acarretando problemas urbanísticos, ambientais, sociais e econômicos de difícil solução.

No que tange às conseqüências desse processo dispõe Zecchinelli¹⁶¹,

As intervenções públicas e privadas necessárias para atender à demanda gerada provocaram um desequilíbrio ambiental com a perda de grandes áreas naturais. Somadas à essas perdas, as atividades industriais e portuárias de grande potencial poluidor e degradador e as demais originadas pelo crescimento da cidade elevaram os índices de poluição hídrica, atmosférica e sonora, que colocaram Vitória, entre outras desvantagens, em segundo lugar do ranking das cidades mais poluídas, depois de Cubatão, no final dos anos 80. A qualidade de vida da cidade estava comprometida.

¹⁶¹ ZECCHINELLI, 2002, p. 79.

Como se pode perceber, a urbanização no Estado e, principalmente na Capital, teve um início tardio quando comparado aos grandes centros brasileiros, mas nem por isso, deixou de apresentar os mesmos problemas gerados pelo inchaço das demais cidades brasileiras, quais sejam: A falta de equipamentos e serviços urbanos suficientes para atender as necessidades impostas pelo crescimento acelerado; a constituição de uma grande massa de desempregados que não foram absorvidos pela indústria, gerando o surgimento de cortiços, favelas e loteamentos clandestinos e irregulares; a excessiva valorização da terra urbana, decorrente da disputa pelo espaço e da especulação imobiliária.

3.3 O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE VITÓRIA E AS PRIMEIRAS EXPERIÊNCIAS LOCAIS DE PLANEJAMENTO URBANO

Conforme já exposto o primeiro projeto de saneamento da cidade veio com o Governo de Muniz Freire, o segundo do período republicano, que contratou o sanitarista Saturnino de Brito para desenhar o “Novo Arrabalde”, iniciando a expansão de Vitória para a região norte.

O Novo Arrabalde foi o primeiro planejamento espacial no Estado.

Até então Vitória era uma cidade que tinha o seu traçado tortuoso, como ‘feito a burro’, do modo mais primitivo e pela lei do menor esforço, com vielas estreitas, sem qualquer tipo de saneamento básico. A falta de saneamento contribuía para disseminação de epidemias que continuavam a assolar a população.¹⁶²

O Novo Arrabalde não pode, entretanto, ser visto como um projeto de planejamento, mas como uma experiência de saneamento e ampliação do espaço urbano através de aterros. Como Vitória ocupava uma posição estratégica sob o ponto de vista econômico, era preciso retirá-la da posição de isolamento que ocupava no próprio Estado em razão da sua própria geografia, ampliando-se os espaços ocupáveis. Tanto é assim que só teve sua infra-estrutura implantada no final dos anos 50, com o início do efetivo povoamento da zona norte da cidade.

¹⁶² ZECCHINELLI, 2002, p. 75.

Os problemas decorrentes da concentração urbana após o período de erradicação dos cafezais, e a implantação dos grandes projetos na segunda metade do século XX, associadas ao ideário tecnocrático que via no planejamento a solução para as questões urbanas e que era hegemônico em todo o país, principalmente após a implantação do regime cívico-militar, é que levaram o Estado do Espírito Santo e a Cidade de Vitória às suas primeiras experiências de planejamento.

Um dos mais importantes marcos dessa trajetória foi a criação da Fundação Pública Jones dos Santos Neves, através da Lei Estadual n.º 3043/75 (mesma Lei que criou a Secretaria de Planejamento do Estado), com a função de articular o planejamento estadual, regional e municipal. A partir de então vários “planos” regionais e locais foram estruturados, foram criados conselhos no molde dos conselhos metropolitanos, estudos urbanos e ambientais, a inserção da temática do planejamento urbano nas esferas de governos, que, em Vitória, culminou com a criação da Secretaria de Planejamento, e a confecção de projetos de planos diretores urbanos (PDU) para os municípios da grande Vitória.¹⁶³

Mendonça¹⁶⁴ enumera, dentre outros, o Plano de estruturação do Espaço da Grande Vitória (1976), a elaboração de projetos de lei relativos aos planos diretores urbanos de Vitória, Vila Velha, Serra e Cariacica (1979-1984), a elaboração de aprovação da Lei Estadual de Parcelamento do Solo Urbano – Lei 3.384/1980, a criação do Departamento de Planejamento Urbano da Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal de Vitória, O Plano de Desenvolvimento Integrado da Micro-região de Vitória (PDI) (1973).

A confecção das minutas de planos diretores para os municípios da Grande Vitória atendeu à orientação de complementação e detalhamento do PDI, não tendo sido, contudo, efetivado na maior parte dos Municípios, sendo que só o Município de Vitória teve seu PDU aprovado em 1984.

¹⁶³ MENDONÇA, [1991].

¹⁶⁴ MENDONÇA, [1991], p 21-53.

No âmbito da Fundação Jones, as discussões em torno do modelo de plano diretor urbano para Vitória foram iniciadas em 1979 e, após algumas discussões com o recém criado Departamento de Planejamento Urbano da Prefeitura e alguns representantes da sociedade civil, foi publicada a Lei n.º 3.158/84 – primeiro plano Diretor da Cidade de Vitória.

A minuta da Lei que instituía o Plano Diretor de Vitória foi elaborada sob a coordenação da Fundação Jones dos Santos Neves, visto que os técnicos do recém criado departamento de planejamento urbano não apresentavam nem formação nem experiência no campo do planejamento urbano. O depoimento do técnico do Instituto Jones dos Santos Neves que integrou o processo é elucidativo:

A gente começou a fazer em 79, na época tinha recurso federal porque você tinha um movimento migratório muito grande por causa dos grandes projetos. Já tinha muita gente aqui por causa da erradicação do café e começou a chegar mais, a grande Vitória, aí o povo conseguiu montar. no início da fundação Jones, um projeto grande de capitação de recursos para fazer uma série de planejamentos uma série de recursos federais, um deles, além do sistema viário, de água e esgoto, foram os planos diretores dos municípios. Chamava antigamente de aglomerações urbanas e esse plano a gente começou a fazer em 79, e a gente tinha uma questão na época, não tinha muita experiência, não tinha nenhum trabalho em discussão naquela época, vamos começar à discutir ou vamos fazer um modelo, uma proposta e discutir essa proposta? Eu era do Instituto Jones, na época, e foi o que fizemos uma primeira idéia do plano diretor, ficou pronto em 80.. e fomos até 83 discutindo o plano, vc não tinha nem um plano diretor do Espírito Santo antes, ninguém sabia o que era plano diretor, ah, plano diretor? Eu tô precisando de obra, esgoto aqui na minha rua.. Então essa discussão demorou três anos discutindo plano, foi uma catequese, eu coordenei o plano e ia em tudo quanto era lugar, no CREA, IAB, Movimento de Bairro, que na época não tinha tanto assim.. onde tinha.. eu tô discutindo, fazia muita matéria para jornal a respeito de plano diretor.. Bem então ele foi aprovado em 84.

O primeiro plano estabelecia zoneamentos de uso e ocupação, normas urbanísticas para o parcelamento do solo urbano, orientações para a preservação ambiental, formas de revisão do próprio plano e institui o Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano como “órgão de assessoramento do Poder Executivo Municipal” para assuntos pertinentes ao desenvolvimento urbano, nosso estudo de caso cujas características e atribuições serão melhor delineadas no capítulo seguinte.

Para Mendonça¹⁶⁵, apesar dos estudos prévios realizados pelo Instituto Jones, faltou ao PDU de Vitória elementos provenientes de informações mais detalhadas sobre as peculiaridades presentes em cada bairro, o que gerou uma certa padronização do zoneamento. Aqui o Conselho Municipal passou a ter uma importância fundamental na condição de “intérprete” do PDU, visto que cabia aos conselheiros preencher as lacunas e corrigir as distorções existentes na Lei.

No último ano do Governo Vitor Buaiz iniciam-se as discussões no âmbito da então Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, para a revisão do plano diretor, com o principal escopo de adaptá-lo às novas diretrizes urbanísticas trazidas pela Constituição de 1988, mormente à concepção de “função social da propriedade”, além de adequá-lo à nova realidade da cidade, ao longo dos anos, passou a ter um panorama bem diferente daquele encontrado quando da elaboração do primeiro PDU em 1979.

Tomando os jornais da época como fonte, percebemos indícios de que a primeira revisão teria sido largamente divulgada na imprensa e discutida nos meios de comunicação, tendo os conselheiros do CMPDU travado alguns debates públicos com os gestores da época. Os debates, porém, limitaram-se aos assuntos que interessavam, principalmente, aos mercados da construção civil e imobiliário, como a modificação do gabarito de Jardim da Penha, o zoneamento de usos dos Bairros Praia do Canto, Mata da Praia, Ilha do Boi e Ilha do Frade.

Algumas questões ambientais também geraram polêmica à época, como a alteração do zoneamento do morro do Guajurú, ante o interesse em se construir edificações na área conhecida como “Chácara Von Schilgen”, na Praia do Canto. Os morros da cidade e a periferia, ao que tudo indica, ficaram à margem do debate.

Assim é que em 27 de dezembro de 1994 foi aprovada a Lei n.º 4.167/1994¹⁶⁶ – o segundo plano Diretor do Município de Vitória, que disciplina a instalação de

¹⁶⁵ MENDONÇA, [1991], p. 51.

¹⁶⁶ VITÓRIA (ES). Lei n.º 4.167/1994. Institui o Plano Diretor do Município de Vitória. Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br>>. Acesso em: maio 2006.

atividades e o parcelamento do solo urbano com uma visão um pouco mais publicista da cidade, dadas as imposições constitucionais relativas à concepção de propriedade urbana. Diz-se “um pouco mais” tendo em vista que a constituição, por si só, não foi suficiente para retirar dos juristas brasileiros a concepção positivista e privatista do ordenamento jurídico pátrio, fato que, ainda hoje, é um óbice à consecução dos fins constitucionais.

Após a aprovação do Novo Plano, em 1994, várias outras normas urbanísticas foram aprovadas no Município, tais como o Código de Edificações (Lei n.º 4.821/98)¹⁶⁷, e o Código Municipal de Meio Ambiente (Lei n.º 4.438/97¹⁶⁸). O Código de Posturas Municipal (Lei n.º 2.481/77¹⁶⁹) permaneceu defasado até 2003, quando passou por uma reformulação.

Na esfera ambiental e influenciada pela Agenda 21¹⁷⁰ a Gestão Paulo Hartung criou a sua Agenda 21 local, ou “Plano Estratégico da Cidade 1996-2010” com o escopo de planejar a cidade a longo prazo, inserindo na estratégia de planejamento “o respeito ao meio ambiente e às gerações futuras, numa época em que Vitória chegou a despontar no cenário nacional como uma das cidades mais poluídas do país.

No campo das intervenções urbanas merece destaque o “O Projeto Terra” que foi instituído em 1997, já no Governo Luiz Paulo Velloso Lucas, quando se firmou uma parceria com a União, a Caixa Econômica Federal e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para a realização de intervenções

¹⁶⁷ VITÓRIA (ES), 2005.

¹⁶⁸ VITÓRIA (ES). Lei n.º 4.438/97- Institui o Código Municipal de Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br>>. Acesso em: maio 2006.

¹⁶⁹ VITÓRIA (ES). Lei nº 2.481, de 11 de fevereiro de 1977. Antigo Código de Posturas do Município. Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br>>. Acesso em: maio 2006.

¹⁷⁰ **É o principal documento da Rio-92 (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano)**, que foi a mais importante conferência organizada pela ONU (Organização das Nações Unidas) em todos os tempos. Ela tem esse nome porque se refere às preocupações com o nosso futuro, agora, a partir do século XXI. Este documento foi assinado por 170 países, inclusive o Brasil, anfitrião da conferência. Agenda 21 serve de guia para as ações do governo e de todas as comunidades que procuram desenvolvimento sem com isso destruir o meio ambiente. Da mesma forma que os países se reuniram e fizeram a Agenda 21, as cidades, os bairros, os clubes, as escolas também podem fazer a Agenda 21 Local. (ESPIRITO SANTO (Estado). Agenda 21. Disponível em: < http://www.es.gov.br/site/cidadaos/m_amb_agenda21.aspx >. Acesso em: 22 maio 2006).

urbanas e sociais nas chamadas “poligonais” da cidade, compostas basicamente por áreas de risco ambiental e de baixa infra-estrutura. O projeto mereceu destaque internacional no campo das intervenções urbanas, mas deixou muito a desejar na esfera social, principalmente pela visão setorializada e desarticulada dos diversos órgãos da prefeitura, além da ausência da participação efetiva dos envolvidos¹⁷¹.

Diante do exposto, verificamos que Vitória foi planejada sob um modelo desenvolvimentista, e os seus planos diretores, criados com fulcro numa “ordem racional” de divisão do espaço urbano por zoneamento, nada mais fizeram do que reproduzir o modelo periférico e excludente já usado em larga escala no Brasil, agravando ainda mais a especulação imobiliária, na qual Vitória é, na história do presente, uma das campeãs nacionais.

3.4 OS MOVIMENTOS REINVINDICATIVOS URBANOS

Segundo Doimo¹⁷², como em todo o Brasil, na Grande Vitória em fins da década de 70, o clima de abertura política favoreceu e intensificou a organização de movimentos sociais¹⁷³, pautados pelo descontentamento em relação às péssimas condições de existência: baixos salários e precárias condições de trabalho, falta extrema de acesso à habitação, saúde, educação transporte etc.

A pesquisa de Ferraz et al.¹⁷⁴ sobre o movimento de bairro em Vitória, registra que durante as décadas de 60 e 70 havia no município 15 associações de moradores, tendo esse número se elevado para 86 em fins da década de 80.

¹⁷¹ Diagnóstico que fazemos com base em nossa experiência como servidora da PMV e corroborado no último seminário do Projeto Terra realizado em Março do ano corrente do Hotel Aruanã em Vitória.

¹⁷² DOIMO, 1984.

¹⁷³ "Movimentos sociais urbanos" é, segundo Doimo, uma denominação européia, que, na América Latina recebeu a denominação de "movimento popular": "estamos diante de uma categoria reconhecidamente latino-americana, cunhada em tempos de autoritarismo político pela confluência de outros tantos agenciamentos, para referir-se a uma vasta gama de movimentos reivindicativos referidos ao Estado do 'mal estar social'." (DOIMO, 1995).

¹⁷⁴ FERRAZ, A. T. et al. **Movimento reivindicatório de bairros do município de Vitória**. Vitória: PMV, 1990.

Gentilli¹⁷⁵ apesar de não tratar especificamente desse assunto, evidencia em sua dissertação, na qual estuda a prática profissional do assistente social na Secretaria de Serviços Sociais do Espírito Santo (criada em 1967), a influência decisiva do governo estadual na organização do movimento popular de Vitória, no período de 1968 a 1979, através, especificamente, do profissional do serviço social (assistente social).

Tendo por base o território ou bairro de moradia (daí predominar a denominação de "associação de moradores"), parcelas da população de Vitória começam a ser organizadas com o objetivo de que reivindicassem melhores condições de vida, especialmente equipamentos de consumo coletivos (educação, saúde, transporte, saneamento, segurança etc.) e melhorias urbanas nos bairros (infra-estrutura). Até 1975,

[..] a mobilização da população era muito pequena. As assistentes sociais trabalhavam sobretudo na orientação das lideranças, pois cada uma ficava encarregada por cinco ou seis bairros. Seu trabalho era entendido como de orientação para aqueles que possuíam entidades mais desarticuladas ou não as possuíam. A orientação exigia maior empenho e frequência da assistente social no bairro, onde ela assumia a iniciativa de organizar as entidades.

A organização do movimento obedecia aos limites impostos pelas estruturas autoritárias do Estado, o qual buscava legitimação para suas ações através das políticas sociais. O governo impunha

[..] aos seus técnicos uma tarefa duplamente árdua: representar o governo e em nome dele disciplinar a insatisfação política diante das arbitrariedades do poder instituído, e colocar seu conhecimento teórico e instrumental técnico a serviço da construção de uma direção ideológica e moral contrária aos interesses históricos da classe trabalhadora.¹⁷⁶

Através da instrumentalização do profissional do serviço social, a sociedade foi organizada de forma objetiva. Na dada conjuntura política, a participação popular é valorizada em função dos interesses do governo, para legitimar suas ações, e não da perspectiva dos direitos de cidadania. Essa mobilização/organização induzida

¹⁷⁵ GENTILLI, R. M. L. **A prática profissional no contexto das políticas sociais**. 1987. 142 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1987.

¹⁷⁶ GENTILLI, 1987.

conforma um relacionamento de tutela entre Estado e Sociedade Civil. Realidade que cria, no movimento popular, uma concepção de o Estado "doador" e de um movimento reivindicativo.

Neste primeiro momento, a pressão popular foi, ao mesmo tempo, construída e regulada pelo Estado. Para isso, havia um estatuto padrão, elaborado por técnicos da Secretaria do Trabalho e Promoção Social (antiga Secretaria de Estado de Serviços Sociais, assim denominada em 1970), ao quais as entidades eram submetidas.

“A Secretaria exerceu um papel eminentemente político. Dominava as associações de moradores, oferecia ajuda material e tinha controle político-partidário e burocrático das ações das entidades”.¹⁷⁷

Segundo Gentilli¹⁷⁸, apesar da preocupação desta Secretaria com a participação e o incentivo à ação coletiva, ela própria reconhecia que: “[..] o Poder Público não abriu canais de participação popular e, tampouco atribuiu credibilidade aos canais existentes, no caso os Movimentos Comunitários.”

O agenciamento de camadas populares por parte do Estado nos anos 60-70, foi ratificado por Herkenhoff¹⁷⁹ em sua dissertação de mestrado, quando estudou o papel do líder comunitário em Vitória. Para esta autora,

[..] nas décadas de 60 e 70 o movimento popular do município de Vitória encontrava-se atrelado ao poder público estadual e municipal. A Secretaria Estadual de Serviços Sociais sempre procurou atuar junto às associações de moradores fornecendo-lhes ajuda financeira e em troca exigindo que se orientassem pelo estatuto, elaborado pela Secretaria, que norteava a ação política das associações dentro dos padrões de participação do regime ditatorial. [...] Até 1977, a primeira dama do Estado era considerada a madrinha dos movimentos de bairro. [...] As reivindicações dos bairros eram induzidas pelo poder público, e as inaugurações das obras (calçamento de ruas, saneamento básico, infra-estrutura) eram bem festivas e populistas.

¹⁷⁷ GENTILLI, 1987.

¹⁷⁸ GENTILLI, 1987.

¹⁷⁹ HERKENHOFF, M. B. L. **O papel do líder comunitário**. Vitória: Secretaria de Produção e Difusão Cultural/UFES, 1995.

Quando essa incorporação do movimento reivindicativo ao Estado, marcada pela tutela, cooptação e submissão, começa a ser, em parte, questionada e até rompida, fato que se inicia com o processo de abertura política no final dos anos 70, o governo do estado reage imediatamente cortando os subsídios financeiros, a assessoria técnica e a promoção de cursos junto aos diversos movimentos comunitários. Havendo também, a partir desse momento, afastamento dos profissionais assistentes sociais dos processos de organização da sociedade.

Com a possibilidade concreta de eleições, a relação entre governo e movimento passou a ser feita diretamente pelos agentes políticos, devido ao interesse em ganhar apoio popular:

[..] no período de 1979 a 1982, Elcio Álvares assumiu o poder [como governador do estado] e estabeleceu uma relação populista e clientelista com a população: visitava os bairros em busca de votos, consultava a população sobre suas necessidades e em troca dava o dinheiro para a construção de obras (centros comunitários, praças etc.).¹⁸⁰

Vê-se que, a supressão de antigas benesses e o afastamento dos técnicos não eliminou o relacionamento clientelista e fisiologista entre governo estadual e a sociedade civil. Pois, "[..] o precedente de incorporação dos movimentos reivindicatórios ao Estado já estava criado. [..] essa prática deixou suas marcas na organização da população."¹⁸¹

Mas, o contexto de abertura política também gerou condições para que fossem criadas alternativas ao padrão de relacionamento experimentado até então. Pois,

[..] a normalização das relações sociais não precisa mais dos estreitos canais oferecidos pelas instituições. A democracia da sociedade incentiva as lideranças identificadas com as forças oposicionistas que ressurgem com vigor redobrado.¹⁸²

¹⁸⁰ HERKENHOFF, 1995.

¹⁸¹ FERRAZ et al., 1990.

¹⁸² GENTILLI, 1987.

A partir de 1979, as camadas populares começam a receber influência de outros agentes externos, os quais passam a organizá-las e conscientizá-las de suas carências.

Em Vitória, o expressivo agente mobilizador externo foi a Igreja Católica, por meio das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs),^{183,184} em conformidade com o resto do país^{185,186}). Lideranças oriundas das CEBs começam a discutir nova proposta de organização popular:

Este movimento rompeu com os encaminhamentos tradicionais do poder público, questionou o atrelamento do movimento ao Estado, direcionou-se para a criação de novas associações e organizou-se para ganhar as eleições nas entidades onde as lideranças tinham alianças com os políticos populistas e clientelistas¹⁸⁷

A Comissão de Justiça e Paz (CJP) da Arquidiocese de Vitória, formada em 1977, também agiu na assessoria dos movimentos populares:

“Colocando-se como instrumento a serviço principalmente dos que não tinham voz, cumpriu um importante papel numa época em que a Igreja era talvez o único ‘território livre’ de organização popular.”¹⁸⁸

A respeito da influência político-partidária, Ferraz et al. (1990) chamam a atenção para o fato, até irônico, de que “[...] ao que nos parece, o movimento de bairro em Vitória nunca esteve próximo dos partidos políticos com medo de cooptação, de atrelamento da entidade [...]”.

¹⁸³ DOIMO, A. M.; BANCK, G. A. **Entre a utopia e a estratégia**: um estudo de caso do movimento social urbano. Vitória: Cultural -ES, 1989.

¹⁸⁴ HERKENHOFF, 1995

¹⁸⁵ WANDERLEY, M. B. **Metamorfose do desenvolvimento de comunidade e suas relações com o serviço social**. São Paulo: Cortez, 1993.

¹⁸⁶ DOIMO, 1995.

¹⁸⁷ HERKENHOFF, 1995.

¹⁸⁸ NACIF, V. M. S. CJP ¾ Comissão justiça e paz da arquidiocese de Vitória x movimentos sociais. In: PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. **Movimentos sociais**: Vitória: Prefeitura Municipal, Secretaria de Cultura e Turismo, 1996.

Entretanto, nessa época, a despeito da abertura política que se processava lenta e gradual, ainda se vivia desmandos da ditadura. Assim, a Igreja servia de escudo para essa influência e assessoria. Além da citação acima da ex-integrante da CJP, a trajetória política de um médico e vereador de Vitória (1993-1996), relatada em entrevista à Revista *Vidavictória*, ilustra bem esta questão¹⁸⁹:

Minha participação começou já no final de 1970. Eu era filiado ao MDB, e participei do 'Partidão'. Estive na Comunidade Eclesial de Base, na Serra [município da Grande Vitória] e, principalmente, nos movimentos populares da região de Maruípe [bairro de Vitória]. [...] Na época, nós fazíamos um movimento pelo 'Partidão' junto com a Igreja. Era um movimento de saúde na Serra, mas estávamos militando pelo Partidão

Através dela, o movimento obteve assessoria também de outros profissionais como assistentes sociais. "A CEB [Comunidade Eclesial de Base] começou então a servir como pólo paralelo na promoção de reuniões com o auxílio voluntário de assistentes sociais e de estudantes[...]"¹⁹⁰

Vê-se então que a influência e assessoria institucional foi decisiva para o surgimento de organizações populares temáticas combativas, embora os estudos mostrem que estes foram movimentos mais efêmeros, até porque, a vitória nas reivindicações significava a desmobilização, não criavam "ossatura". Herkenhoff¹⁹¹, referindo a estas experiências disse que

[...] conseguiram exigir direitos sem passar pelos mecanismos tradicionais de cooptação política, abriram canais efetivos de participação e envolveram a população na luta por seus direitos, conseguiram realizar grandes mobilizações: reuniões por rua, assembleias e seminários que imprimiram uma nova mentalidade democrática, de luta e de resistência, além de aprofundar o conhecimento político e técnico dos moradores, capacitando-os para o confronto com o Estado.

No entanto sua importância reside no fato de terem mostrado através de suas conquistas, particularmente na elaboração de um projeto de saneamento para a periferia de Vitória, na posse legal de terrenos e urbanização, e na criação de

¹⁸⁹ NASCIF, 1996.

¹⁹⁰ DOIMO; BANCK, 1989.

¹⁹¹ HERKENHOFF, 1995.

conselhos de escola¹⁹², que havia outros caminhos para se organizar e alcançar os objetivos sem deixar-se cooptar pelo Estado.

Estas experiências geram um clima favorável ao fortalecimento do movimento popular de modo geral que culmina, em 1984, na criação do Conselho Popular de Vitória (CPV), cuja pretensão era unificar as organizações populares do município.

[..] em 1984, foi criado o Conselho Popular de Vitória, cujos objetivos eram reforçar a luta pela melhoria da qualidade de vida nos bairros, através de movimentos reivindicatórios, e unificar o movimento a nível do município, respeitando a autonomia de cada entidade.¹⁹³

Ainda, de acordo com Herkenhoff, o CPV se propunha: “[..] democratizar as relações sociais e políticas, lutar pela autonomia do movimento e pelo exercício da cidadania, denunciar a estratégia política do Estado e renovar constantemente as lideranças.”¹⁹⁴

Segundo Herkenhoff¹⁹⁵, a criação do CPV representou a sustentabilidade do próprio movimento popular: “[..] porque nós já tínhamos a visão: se não tivesse um conselho para organizar, para sentir o movimento no município de Vitória, nós não tínhamos crescido em comunidade.”

Se é inegável o avanço alcançado pelo movimento através de experiências que buscaram romper com as formas tradicionais de organização, é visível também que estas não foram superadas, passando a coexistirem, às vezes até num mesmo movimento.¹⁹⁶

¹⁹² HERKENHOFF, 1995.

¹⁹³ FERRAZ et al., 1990.

¹⁹⁴ HERKENHOFF, 1995.

¹⁹⁵ HERKENHOFF, 1995.

¹⁹⁶ Nem os movimentos combativos estiveram imunes ao clientelismo e à cooptação. Sobre o movimento de São Pedro, exemplo de movimento combativo em Vitória, Doimo e Banck chamam a atenção para o fato de que embora tenha surgido "sob a égide de valores políticos como a autonomia e anticlientelismo, viveu inevitáveis tensões de limites adversos" (DOIMO; BANCK, 1989).

A despeito de entidades combativas, e por causa delas, no período de 86 a 88, o governo municipal de Vitória induz a criação de associações de moradores, tendo como estratégia desmobilizar as existentes que assumiam postura antagônica a ele.¹⁹⁷ O governo "biônico" do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) ao perceber o crescimento de entidades mais combativas, "[..] estabeleceu uma postura de desestabilização e desmobilização das organizações populares, criando entidades nos bairros, sob sua influência, oferecendo verbas, obras, cooptando lideranças, empregando-as na Prefeitura".¹⁹⁸

Segundo Ferraz et al.¹⁹⁹

[..] o Executivo Municipal estimulou a criação e registro de associações, mesmo aqueles bairros que já contavam com uma organização a representá-los, como forma de esvaziar os grupos que lhe faziam oposição, ou que na sua avaliação poderiam vir a fazer.

A cooptação de lideranças de bairro através de oferecimento de emprego, promoção de servidores públicos que também atuavam no movimento e até mesmo manutenção remunerada de líder comunitário à disposição da entidade, foi uma prática largamente utilizada pela gestão municipal no período de 1986/88.

Esta indução, aliada à (re)democratização e às diferentes posições ideológicas das lideranças comunitárias, fez surgir em vários bairros de Vitória, mais de uma entidade representativa de moradores com postura política oposta. Isto agravou o conflito entre os diversos movimentos, a concorrência na distribuição dos recursos públicos, a fragilidade da mobilização e o enfraquecimento do poder de pressão do movimento junto ao governo:

Essas práticas levaram à divisão e fragmentação dos movimentos de bairro e dos moradores, enfraquecendo-os e reduzindo suas capacidades de pressão junto ao Poder Público. Sem participação e mobilização dos supostos representados só resta mesmo ao representante se tornar 'amigo do rei'.²⁰⁰

¹⁹⁷ O prefeito de Vitória, do PMDB, eleito pelo voto direto em 1985 para a gestão 86-88, "pautou sua administração por um estilo clientelista que se apoiava nas associações de moradores como instâncias mediadora entre população e Prefeitura" (FERRAZ et al., 1990).

¹⁹⁸ HERKENHOFF, 1995.

¹⁹⁹ FERRAZ, 1990.

²⁰⁰ FERRAZ, 1990.

Na gestão 86-88, foi criado também um Conselho Comunitário que, subordinado à Secretaria Municipal de Ação Social²⁰¹, tinha por objetivo "[...] concorrer com o Conselho Popular de Vitória no papel aglutinador das várias associações do Município."²⁰²

Assim, Herkenhoff²⁰³ conclui em sua pesquisa que, passam a coexistir no movimento popular de Vitória, ao longo dos anos 80, duas diferentes culturas. Atitudes de submissão e dependência da população na relação com o líder comunitário e com o Estado coexistem com atitudes mais conscientes de luta pelos direitos de cidadania e defesa da participação institucionalizada:

[...] a partir das estratégias anteriores de cooptação, estabeleceu-se no município a cultura da dependência, em que se espera a ação da PMV e em que as conquistas dos moradores são personificadas e transferidas para o líder comunitário. Esta cultura coexiste com uma segunda, em que emerge a consciência de direitos sociais, da importância da participação na gestão da cidade.

Coexistência que é visível ainda hoje na atuação do CPV. Pois, ao mesmo tempo em que o se ressalta a importância da participação na gestão e controle das políticas públicas, afirmam a dependência desta entidade ao poder público e a outras instituições políticas e privadas.

“Somos um poder legítimo e paralelo, mas não de confronto, e sim de participação, de vigilância. Queremos é que todos se conscientizem e participem e vigiem aquilo que é seu, que ninguém fique omissos.”²⁰⁴

“[...] nós não temos uma assessoria, não temos uma infra-estrutura boa. Nós ainda necessitamos de alguma coisa através da Prefeitura, de algumas entidades sindicais ou empresariais. Então nós não temos ainda autonomia.”²⁰⁵

²⁰¹ Extinto pela administração da Frente Vitória.

²⁰² FERRAZ, 1990

²⁰³ HERKENHOFF, 1995.

²⁰⁴ RÉGIS, I. B. Entrevista. **Cidade: Revista de Vitória**, Vitória, ano 1, n. 1, jan./fev. 1995.

²⁰⁵ HERKENHOFF, 1995.

Um exemplo típico do relacionamento paternalista ainda vigente entre movimento popular e agentes políticos foi à isenção de imposto predial e territorial urbano às associações e entidades comunitárias de Vitória, aprovada no primeiro semestre de 98:

A Câmara Municipal de Vitória aprovou, por unanimidade, projeto do vereador Jair Lixeiro (PDT) que autoriza a Prefeitura a isentar do pagamento de IPTU às entidades comunitárias e associações de moradores que sejam filantrópicas, sem fins lucrativos.²⁰⁶

Apesar do movimento popular de Vitória ser considerado forte, na sua concepção, recente-se da organização verticalizada e do perfil mobilizatório-reivindicativo, ainda marcante:

Muitas das vezes, a comunidade se organiza, têm um grande entusiasmo para ver todas as necessidades da sua comunidade: saúde, educação, segurança pública e outras.. o saneamento básico; mas chega na altura do campeonato, o povo se afasta.. vai chegando o melhoramento, ele se afasta e deixa a questão só na mão do presidente. Aí nós observamos que o presidente sozinho não pode fazer nada. Então às vezes fica deturpada a idéia de participação.²⁰⁷

De acordo com Durham²⁰⁸, pode-se caracterizar a organização do movimento popular de Vitória como formal, o que implica na eleição de diretoria executiva à qual compete promover a mobilização e encaminhar as reivindicações, exigindo mecanismos de representação e constituição de lideranças que "carreguem" o movimento, daí seu caráter verticalizado.

O caráter mobilizatório-reivindicativo limita a capacidade participativa do movimento no âmbito institucional, uma vez que, de acordo com Gerschman²⁰⁹, a mobilização ao mesmo tempo que estrutura o movimento também o fragiliza.

²⁰⁶ CONSELHO popular de Vitória. **O Popular**: informativo mensal do Conselho Popular de Vitória, ano 2, n. 3, abr. 1998.

²⁰⁷ HERKENHOFF, 1995, P.

²⁰⁸ DURHAM, E. Movimentos sociais: a construção da cidadania. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 10, p. 24-30, 1984.

²⁰⁹ GERSCHMAN, S. **A democracia inconclusa**: um estudo da reforma sanitária brasileira. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1995.

“[...] a não institucionalização do movimento leva a não maioria do mesmo, sendo continuamente desconsiderado, tutelado ou protegido por forças mais solidamente constituídas.”

A institucionalização pode constituir-se num caminho para a busca da maioria e da autonomia do movimento popular nos processos decisórios das políticas públicas, segundo Gerschman²¹⁰:

[...] a tendência a certa institucionalização e reconhecimento de formas alternativas à mobilização [nos moldes dos Conselhos de Saúde, paritários] poderiam gerar nos movimentos, com um investimento de inovação política, estruturas próprias e autônomas de incidência mais decidida nos rumos da política.

“Para isso, é preciso ir além da simples ocupação de espaços institucionais. É preciso mais do que arranjos institucionais, ou seja, ‘os movimentos sociais precisariam se habilitar’”.²¹¹

Com relação à institucionalização do movimento popular em Vitória, Herkenhoff²¹² diz que, “[...] falta porém maior preparo técnico e político no relacionamento com o Estado.”

Ser ponte entre o poder público e a comunidade é um dos objetivos do CPV. Neste sentido sua estrutura organizacional é composta por uma Diretoria Executiva, eleita em assembléia geral, e 25 Departamentos (dentre eles: saúde, idoso, mulher, educação, meio ambiente etc.) que guardam correspondência com conselhos setoriais criados pela prefeitura, a partir da gestão da Frente Vitória, 1989-1992.

A partir de 89, então, é possível perceber um redirecionamento na relação entre poder público e movimento popular em Vitória. Este é possibilitado pelo princípio de governo adotado pelas administrações municipais daí em diante: política participativa.

²¹⁰ GERSCHMAN, 1995

²¹¹ GERSCHMAN, 1995.

²¹² GERSCHMAN, 1995.

Sucintamente, de acordo com os documentos analisados, observa-se que a democracia é concebida de maneira diferente nas diferentes administrações e, conseqüentemente, a participação do movimento popular também. O pressuposto democrático da administração da Frente Vitória era a democracia participativa. Em conseqüência, defendia-se a participação direta na formulação de políticas públicas. A primeira administração do PSDB, gestão 1993-1996, ao assumir a democracia representativa como forma de governo possível, exige uma participação complementar, no sentido de aperfeiçoar as ações e os projetos propostos pelos representantes formalmente instituídos. E por fim, na administração do PSDB iniciada em 1997, parece haver valorização tanto da democracia participativa quanto da representação formal, numa busca de equilíbrio.

Na administração da Frente Vitória (1989-1992), buscou-se uma dupla inversão em relação à gestão anterior: administrar de forma compartilhada e incentivar a autonomia do movimento popular.

A postura da PMV mudou em 1989, quando a administração municipal foi assumida por uma frente política, composta por partidos progressistas (Frente Vitória / Prefeito Vitor Buaiz, 1989-1992), cuja proposta objetivou reforçar a participação e a autonomia dos movimentos de bairro. [...] A tônica dessa administração municipal foi à discussão do orçamento com as comunidades e o diálogo e aproximação das entidades mais combativas; estratégia esta que permitiu o combate ao clientelismo, passando o bairro a ter uma relação direta com a prefeitura.²¹³

Mas, na prática, a cultura de tutela e o caráter reivindicativo do movimento popular impuseram limites às exigências da participação institucional. O Centro de Educação e Comunicação Popular do Espírito Santo (CECOPES), ao avaliar a atuação do movimento popular na gestão da Frente Vitória, a pedido do Conselho Popular de Vitória (CPV), conclui pela sua fragilidade em participar da elaboração e controle da execução das políticas públicas locais:

[..] o movimento popular não acompanhou o ritmo da Administração da Frente Vitória, não possuía propostas concretas para as políticas de seu interesse, acabava discutindo as propostas da PMV, e não sabia como cobrar e fiscalizar os acordos estabelecidos; como a PMV oferecia

²¹³ HERKENHOFF, 1995.

respostas imediatas às suas necessidades, as entidades atendiam mais aos convites da PMV do que do próprio CPV.²¹⁴

Técnicos da Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE) chegam à mesma conclusão na avaliação que realizam sobre a participação popular no Orçamento Participativo de Vitória, no mesmo período, acrescentando que obstáculos na interlocução entre os agentes políticos formais e a sociedade civil organizada, apesar da vontade política, foram evidenciados dos dois lados. Além da falta de um projeto mais claro da administração sobre a condução do processo de discussão do orçamento, este foi dificultado pela fragilidade do movimento:

O movimento popular de Vitória traz de sua história a característica do paternalismo em suas relações com diferentes agentes públicos: prefeitos, secretários vereadores. Muitas entidades de bairro experimentam um quadro de clientelismo exacerbado. [...] Há uma tradição de pouco questionamento. [...] Por falta de espaço político e de formação de lideranças, o movimento não caminhou no sentido de pensar políticas sociais de forma mais prepositiva. [...] [Assim] o movimento não se encontrava em condições de responder à altura do desafio apresentado.²¹⁵

Apesar de este processo ter provocado "mudanças significativas na dinâmica das entidades, [quando] houve muita mobilização, discussão e confrontos"²¹⁶, não houve uma transformação plena na participação, pois na gestão seguinte, PSDB, 1993-96, foi

[...] retomada uma linha em que o padrinho e o vereador voltam a ser valorizados como intermediários entre a população e o poder municipal, nem sempre o movimento popular tem conseguido dar uma resposta que reforce a participação e a união de um número maior de moradores.²¹⁷

O papel da Secretaria Municipal de Ação Social (SEMAS) ao longo das duas últimas administrações (1989-1992 e 1993-1996) também mostra a tentativa de inverter o relacionamento entre governo e movimento popular bem como a condução das políticas sociais. A SEMAS, tão valorizada na administração do PMDB (gestão 86-88) como instrumento de cooptação e manipulação do movimento popular,

²¹⁴ HERKENHOFF, 1995.

²¹⁵ HERKENHOFF, 1995.

²¹⁶ HERKENHOFF, 1995.

²¹⁷ HERKENHOFF, 1995.

[..] estava na UTI em 1993. Havia um projeto de lei na Câmara Municipal para extingui-la, e os únicos profissionais com formação de terceiro grau em seus quadros eram assistentes sociais. Era uma pasta não muito benquista porque em toda a sua história ela serviu, na prática, como tropa de choque do assistencialismo e clientelismo, muito combatido pelo PT, que por isso a esvaziou. 'Eu também cheguei a pensar assim. A visão que nós da esquerda trouxemos é de resistência à assistência social'.²¹⁸

Embora permanecendo como órgão articulador entre governo e movimento popular, segundo informações obtidas na própria secretaria, até abril de 1998 havia 124 entidades civis cadastradas, enquanto que o CPV contava com 106 entidades filiadas²¹⁹, esta secretaria passa por modificações a partir da primeira administração do PSDB:

“[...] foi revigorada e ‘substantivada’ [...] não para ser o único centro propulsor da política social, e sim para ser a instância articuladora e coordenadora das iniciativas sociais elaboradas e efetivadas por todas as Secretarias”.²²⁰

Diante de sua nova responsabilidade, a Secretaria de Ação Social passou a contar em seus quadros com filósofos, sociólogos, pedagogos, professores de educação física, psicólogos, administradores, arquitetos, economistas geólogos, topógrafos, advogados e também assistentes sociais. Essa equipe multidisciplinar tem a função de entender a situação social do município como um todo, e não problemas isolados de educação ou saúde. [...] A equipe também atua na elaboração do orçamento do município.

Por fim, com base na literatura analisada, o movimento popular de Vitória apresenta as seguintes características:

- a) coexistência entre uma cultura de tutela e dependência em relação ao poder público e uma postura combativa;
- b) estrutura organizacional hierarquizada;
- c) perfil mobilizatório-reivindicativo;
- d) baixa capacitação técnica e ausência de assessoria para atuar no âmbito do estado.

²¹⁸ HERKENHOFF, 1995, p.

²¹⁹ Dentre as entidades filiadas estão associações de bairro (maioria), culturais, esportivas, gênero, ONGs etc. (CONSELHO Popular de Vitória, 1998).

²²⁰ FONTANA, A.; NACIF, V. M. S. **Três princípios norteadores da política social do governo Paulo Hartung**. Vitória, 1995. (mimeo).

Em 1999 o Conselho Popular de Vitória passou a integrar o CMPDU, em substituição à única vaga de líder comunitário foram criadas três vagas para o CPV. A análise dessa participação e de sua representatividade no tocante aos demais setores populares será feita no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 4

O CONSELHO MUNICIPAL DO PLANO DIRETOR URBANO: A EXPERIÊNCIA DE VITÓRIA-ES (1984 A 2001)

Neste capítulo, a prática social do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano será analisada com o fim de identificar elementos que vem favorecendo ou impedindo a interlocução entre Estado e Sociedade Civil. Destarte, intentamos analisar quais os fatores que possibilitam ou limitam o Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano a efetivar-se enquanto instância de participação na gestão e no controle das políticas em Vitória-ES.

As análises serão limitadas, tendo em vista que a ênfase no desenho institucional, por si só, se nos permite recuperar aspectos importantes quanto à estruturação do campo de disputas e das formas de apresentação e negociação dos conflitos, não nos permite inferir acerca das diferentes capacidades e competências dos atores para se apropriarem desses procedimentos na tentativa de realização dos seus interesses, ou seja, não nos diz sobre a forma como as “regras do jogo” são apropriadas, interpretadas e traduzidas pelos diferentes sujeitos na dinâmica das disputas políticas no interior do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano.

4.1 O CONSELHO MUNICIPAL DO PLANO DIRETOR URBANO: UMA BREVE INCURSÃO HISTÓRICA

Os conselhos de políticas estão entre as principais inovações institucionais que acompanham e particularizam o processo de redemocratização no Brasil. Seus princípios remetem às expectativas da sociedade brasileira – evidenciadas no decorrer das décadas de 70 e 80 – quanto à democratização das políticas públicas, no bojo do processo de reforma do Estado brasileiro. Da mesma forma, em sua dinâmica atual são espelhos pelos quais se podem ler registros das dimensões contraditórias de que se revestem nossas experiências democráticas recentes.

Vitória sofreu os reflexos desse novo ideário, mormente com a criação do Instituto Jones dos Santos Neves e a vinda de técnicos especialistas em planejamento urbano dos grandes centros. Nessa linha é que no início da década de 80 do século XX, a questão dos conselhos se insere na agenda política da capital, suscitando muita controvérsia quanto aos riscos e possibilidades da institucionalização da participação popular.

O debate sobre a criação desses conselhos na capital do Espírito Santo foi marcado por questionamentos como a forma de organização, grau de poder, limites de competência, relação com o poder público, institucionalidade etc.

Apesar de toda controvérsia e das oposições explícitas e veladas de alguns membros de relevo da comunidade política de Vitória, em 1984 foi criado o Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano, através da Lei n.º 3.158/1984²²¹, o Plano Diretor da Cidade de Vitória.

O CMPDU começou a dar seus primeiros passos como órgão de assessoramento ao Poder Executivo Municipal na análise de processos relacionados ao planejamento urbano municipal, consolidando-se como um espaço onde os vários segmentos que de alguma forma interagem com a dinâmica da cidade pudessem acompanhar a aplicação do PDU, na gestão do prefeito Ferdinand Berredo de Menezes.²²² A primeira reunião ocorreu em 28 de julho de 1984, nas dependências do plenário da Câmara Municipal de Vitória, Palácio Atílio Vivacqua, onde foi empossado como presidente o secretário de Planejamento, Edgar Henrique Klever e outros membros.

O próprio plano diretor estabeleceu as competências do Conselho (artigo 8º) relacionadas à orientação acerca da aplicação adequada e uniforme do PDU, orientação na formulação de projetos de lei que objetivassem a atualização e complementação do PDU, à formulação de diretrizes da política de desenvolvimento

²²¹ VITÓRIA (ES) - Lei n.º 3.158/1984. Primeiro Plano Diretor do Município. Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br>>. Acesso em: maio 2006.

²²² A Gazeta, 4 abr. 1994.

urbano do Município de Vitória, ordenação do uso e ocupação e parcelamento do solo, dentre outras.

A composição ficou a cargo do primeiro regimento do Conselho. A presidência da recém-criada Secretaria Municipal de Planejamento e mais três vagas para as Secretarias Municipais (Secretaria de Obras, de Serviços Urbanos e de Meio Ambiente), 1 vaga para o Instituto Jones dos Santos Neves, 1 vaga para a Secretaria Estadual de Saúde, 1 vaga para a Companhia Espírito Santense de Saneamento (CESAN), 1 vaga para a Espírito Santo Centrais Elétricas (ESCELSA) e 1 vaga para a Telecomunicações do Espírito Santo S/A (TELEST), 1 vaga para a Federação das Indústrias do Estado do Espírito Santo (FINDES), 1 para o Instituto de Arquitetos do Brasil- IAB, 1 vaga a Sociedade Espírito Santense de Engenheiros (SEE); 1 para a Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), 1 para a Associação Comercial de Vitória (ACV) e 2 vagas para representantes das Associações de Moradores de Vitória, num total de 15 cadeiras, todas acompanhadas de seus respectivos suplentes.

A entrada em vigor do Plano Diretor, por si só, já foi motivo de muitos debates entre os empresários da construção civil, urbanistas e políticos. Desde o início da vigência já foram formuladas propostas de revisão da Lei, principalmente por parte do empresariado, que se mostrava descontente com algumas limitações ao direito de construir impostas pelo PDU:

Em Camburi uma empresa constrói edifícios de 10 ou 12 pavimentos, enquanto as demais estão impedidas de fazê-lo, pois o gabarito máximo na mesma orla marítima é de apenas quatro pavimentos. Isso é justo? [...]O Plano Diretor da PMV precisa de uma revisão, com a maior urgência possível.²²³

Algumas modificações foram aos poucos sendo feitas por leis esparsas, e até por decreto do executivo municipal. Dentre as alterações, algumas foram sugeridas pelos integrantes do CMPDU, outras feitas totalmente à revelia do Conselho.

²²³ ALVES, D. S. Revisão do PDU. **A Gazeta**, Vitória, 1986. Caderno 1, p. 2, c1 e 2.

Em 1989 foram criados o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (CONDEMA) e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico. A partir de 1992 a ampliação de canais de participação passa a ter importância central como proposta de governo quando a Frente Vitória assume a administração de Vitória e estabelece como diretrizes gerais básicas: "moralização, participação/democratização e descentralização".²²⁴ Em consonância com as administrações do PT em outros municípios do país, como São Paulo, Campinas, Porto Alegre, a prioridade do governo era criar, na prática, uma democracia participativa através da incorporação dos movimentos sociais na formulação políticas públicas. Fomentou-se, então na Gestão Vítor Buaiz, a discussão em torno da criação de conselhos populares.

Nesse interregno, enquanto a administração municipal não chegava a um consenso para efetivar a proposta de democracia participativa por meio de conselhos populares, surge no cenário político do município, em decorrência da promulgação da Constituição Federal de 1988, a discussão em torno da feitura da nova Lei Orgânica Municipal²²⁵. Aprovada em 1990, a nova Lei Orgânica procurou adaptar-se às novas diretrizes constitucionais, adotando expressamente os princípios da democracia participativa:

Art. 8º-Todos têm direito de participar, pelos meios legais, das decisões do Município e do aperfeiçoamento democrático de suas instituições, exercendo a soberania popular pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, além do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular no processo legislativo.

§1º-O Município prestigiará e facultará, nos termos da lei, a participação da coletividade na formulação e execução das políticas públicas em seu território, como também no permanente controle popular da legalidade e da moralidade dos atos dos Poderes Públicos.

§2º-Além das diversas formas de participação popular previstas nesta Lei Orgânica, fica assegurada a existência de **Conselhos Populares**, não cabendo ao Poder Público qualquer tipo de interferência nos Conselhos e Associações Populares.

Art. 9º-Fica assegurado, na forma da lei, o caráter democrático na formulação e execução das políticas e no controle das ações governamentais através de mecanismos que garantam a participação da sociedade civil.

²²⁴ VITÓRIA (ES). Secretaria Municipal de Cultura. **Identidade capixaba**. Vitória, 2001. (Escritos de Vitória; 20).

²²⁵ É a lei que rege a vida administrativa do Município. Deverá ser votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias e aprovada por 2/3 dos membros da Câmara Municipal. Deverá, ainda, atender aos princípios estabelecidos na Constituição Federal e Estadual.

A partir de então, iniciou-se formalmente o processo de revisão do plano Diretor, com vistas não só à correção das falhas apontadas, mas também para adaptá-lo às mudanças trazidas pela Constituição da República e pela novíssima Lei Orgânica Municipal. Os novos instrumentos urbanísticos, a nova política urbana e, principalmente, a definição mais precisa do conceito abstrato de “função social da propriedade” deram uma importância antes nunca vista aos Planos Diretores, razões pelas quais não havia como fugir de uma ampla revisão.

Assim é que, já na gestão do então prefeito Paulo César Hartung Gomes, publicou-se a Lei n.º 4167, de 27 de dezembro de 1994²²⁶, o novo plano Diretor do Município de Vitória, ainda em vigor. O CMPDU foi mantido no novo instrumento, sendo tratado em seus artigos 18 e 19. A estrutura, o número de membros e a composição em nada foram alterados. Só em 1998, com a Lei n.º 4.706²²⁷ a estrutura do CMPDU sofreu alterações, com a saída dos representantes das empresas prestadoras de serviços públicos, em razão da onda de privatizações no cenário nacional.

Em 1999, outras modificações significativas foram feitas na composição do colegiado, com a Lei n.º 4.828/1999²²⁸: Passaram de 4 para 5 as Secretarias Municipais integrantes (sai a Secretaria de Planejamento e entram as Secretarias de Infra-estrutura e Transportes e a Secretaria Municipal de Ação Social; no campo da representação popular, extinguem-se as vagas das associações de moradores e são criadas três vagas par o Conselho Popular de Vitória; abrem-se duas vagas para a Câmara Municipal de Vitória, apesar das discussões em âmbito local e nacional sobre a impropriedade de participação de outros poderes nessa espécie de conselho²²⁹; aumenta-se a participação do empresariado, com o ingresso da Associação das Empresas do Mercado Imobiliário do Estado do Espírito Santo

²²⁶ VITÓRIA (ES). Lei n.º 4.167/1994- Institui o segundo plano diretor do Município. Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br>>. Acesso em: maio 2006.

²²⁷ VITÓRIA (ES) Lei n.º 4.706/1998. Altera a composição do CMPDU. Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br>>. Acesso em: maio 2006.

²²⁸ VITÓRIA (ES) Lei n.º 4.828/1999. Altera a composição do CMPDU. Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br>>. Acesso em: maio 2006.

²²⁹ TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

(ADEMI) e do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Espírito Santo (SINDICON).

A publicação da Lei n.º 4.898/1999²³⁰, certamente, foi um marco de relevo na trajetória do Conselho e, na visão dos técnicos que integram a Secretaria do CMPDU desde a sua criação, alterou o perfil do Conselho:

Sinto, muita diferença, hoje menos, assim como eu tô falando com você; ao longo dos anos essa diferenciação foi diminuindo, porque a gente via aquela área técnica, aquela área mais Acadêmica, muito acadêmica e a área empresarial, muito empresarial. Hoje não. Hoje a Área acadêmica está mesclada com a área empresarial.

Mas o Conselho tinha mais a parte técnica [...] Que era o Instituto Jones que eram técnicos que atuavam realmente; tinha, também, a Universidade que eram técnicos que participavam [...] Então, era mais [...] a construção civil não conseguia ser tão [...] Tinha assim uma contrapartida, era contrabalançado.

Ademais o Poder Público passou a contar com uma representação ainda mais significativa, fato que, associado aos mecanismos de controle e poder antes já utilizados pelas gestões municipais, retirou ainda mais a independência de atuação dos conselheiros, conforme será demonstrado no item 4.4.

4.2 DINÂMICA E NORMAS DE FUNCIONAMENTO

As normas de funcionamento são tratadas no Regimento Interno – Decreto 10.402/1999.²³¹ O CMPDU organiza-se através da presidência e das plenárias. Com o advento da Lei n.º 4.167/1994 e das modificações posteriores na estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Vitória (PMV), o presidente passou a ser o Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano até o ano de 2002, quando a pasta foi transformada em Secretaria de Desenvolvimento da Cidade. O Presidente, como membro nato, tem direito a voto. Nos impedimentos legais e eventuais, assume a presidência do Conselho seu substituto legal sucessivamente Secretário de Obras,

²³⁰ VITÓRIA (ES). Lei n.º 4.898/1999 Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br>>. Acesso em: maio 2006.

²³¹ VITÓRIA (ES). Decreto n.º 10.402/1999. Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br>>. Acesso em: maio 2006.

de Meio Ambiente, de Transportes, de Ação Social e pelos Sub-Secretários, seus suplentes natos.

A periodicidade das reuniões ordinárias é de duas mensais e ocorrem na sede administrativa do CMPDU, localizada nas dependências da Secretaria que titulariza a presidência. Em geral ocorre, desde a criação, às quartas-feiras, mas eventuais mudanças são comunicadas a seus membros, por meio de telegrama ou, mais recentemente, de correio eletrônico, juntamente com a confirmação da data e o horário das plenárias. A convocação para reuniões extraordinárias pode ser feita pelo Presidente do CMPDU ou por no mínimo 1/3 de seus membros.

O processo para análise é encaminhado à secretaria do Conselho para triagem, concluída a triagem remete-se o processo a área técnica específica da prefeitura para análise do impacto urbano. Retorna então o processo a secretaria do conselho emitindo-se em seguida o parecer técnico.

O parecer técnico é enviado a presidência para distribuição a um conselheiro relator. Frequentemente ocorre um rodízio entre os conselheiros visando a não ocorrência de sobre carga. Em casos considerados especiais encaminha-se diretamente ao conselheiro mais habilitado, este indicado pela presidência. Considera-se que todos os conselheiros possuem o mesmo peso de voto na hora da votação.

O conselheiro relator analisa o processo e, se vislumbrar a necessidade de informações adicionais, recorre aos técnicos da prefeitura, podendo solicitar inclusive diligências específicas sobre determinado assunto.

Baseado nos dados processuais emite o seu parecer e na reunião seguinte o apresenta em sessão. Na sessão lê-se o relato, as considerações, e apresenta-se o parecer pessoal do relator. Aberta a discussão, cada conselheiro pode se manifestar, inclusive com direito de vistas, este somente uma única vez por processo. Raramente ocorre de um processo ter mais de uma vista. Também em casos especiais solicita-se que um determinado conselheiro peça vistas, formando-se em seguida uma comissão para análise. Forma-se então um sub-conselho e

define-se uma posição que deverá ser apresentada e votada na reunião seguinte. Em caso de empate cabe ao presidente a decisão.

O perfil dado ao Conselho pelo Plano Diretor o excepciona das tipologias usuais dos chamados “conselhos de políticas públicas”²³². Não se trata de um “conselho popular” porque não teve origem nos movimentos populares, tendo sido instituído pelo Poder Público e de acordo com suas regras. Não se trata, outrossim, de um conselho gestor visto não possuir natureza deliberativa. Por cuidar de temática de certa amplitude, como as questões urbanas, e não estar vinculado a nenhum programa governamental específico, não pode, ainda, ser considerado um conselho temático, ou de programa. Trata-se de um conselho *sui generis*, não obstante o mesmo modelo tenha sido utilizado em outras cidades brasileiras.

4.3 A ATUAÇÃO DO CMPDU: A LUTA POR ESPAÇO E SUA AMBÍGUA RELAÇÃO COM A INSTITUCIONALIDADE POLÍTICA E COM OS MOVIMENTOS SOCIAIS

Na análise de sua trajetória inicial pudemos perceber que o Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano tem uma história que em seu movimento irregular e descontínuo evidencia tanto as profundas rupturas políticas no plano local, no suceder de administrações orientadas por princípios ético-políticos profundamente distintos, quanto à ação dos movimentos sociais e sua tensa e ambígua relação com a institucionalidade política.

A amplitude de competências dispostas nos doze incisos do artigo 8º do primeiro PDU não condisse, na prática, com a verdadeira atuação do Conselho que, em seus primeiros anos de funcionamento, limitou-se a apreciar processos relativos à instalação de atividades nos espaços urbanos, além de alguns poucos empreendimentos e exigências de relatório de impacto urbano. Tal divergência deveu-se principalmente à natureza do Conselho: “órgão de assessoramento ao prefeito municipal”. Diante dessa natureza, o encaminhamento de processos ao

²³² IPEA, 1997 apud TATAGIBA, 2002, p. 49.

CMPDU era meramente facultativo. Ademais, as suas decisões seriam consideradas como “resoluções” e sujeitas à homologação do Chefe do Executivo Municipal.

Um conselheiro do CMPDU, representante da Associação Comercial, ratifica em seu depoimento que:

Havia uma preocupação muito grande na época e uma interrogação de como isso iria mexer com a cidade, a ação desse Conselho; e havia uma preocupação nossa, muito grande, de que aquele Conselho não fosse utilizado pra fins políticos.

Em entrevista a um jornal local no dia 22 de setembro de 1984 o então presidente do CMPDU Edgar Henrique Klever dispôs que:

O CMPDU não tem discutido assuntos de maior relevância no contexto de planejamento urbanístico da cidade, como propor soluções para o problema da existência de 800 obras clandestinas, preservação das áreas verdes e agilização de processos envolvendo terrenos em áreas de marinha. Ao contrário, o organismo de assessoramento do prefeito tem se ocupado a cada reunião ordinária de casos pequenos, quase sempre, de requerimentos pedindo licença para instalação de comércios em áreas proibidas.²³³

Confirmando esta situação inicial foi narrada em entrevista publicada no jornal A Gazeta de 31 de outubro de 1984 por um conselheiro representante do FINDES:

Quanto ao Conselho Municipal do Plano, esta sendo subvertido em suas funções, já que deveria servir para assessorar o prefeito em normas urbanísticas e não para despachar processos como vem fazendo.

Em novembro de 1984 os conselheiros decidem, na 8ª reunião, fazer reformulações no PDU, visando a sua adequação a nova realidade da cidade e sua complementação nos aspectos considerados insuficientes e defasados.²³⁴

Surge, em março de 1985 o primeiro impasse entre os conselheiros do CMPDU e o prefeito Berredo de Menezes. O prefeito elaborou um projeto de lei, sendo aprovado pela Câmara que introduzia mudanças no PDU sem ouvir os conselheiros, causando insatisfação. Edgar Klever comentou:

²³³ A Gazeta, 22 set. 1984

²³⁴ A Gazeta, 6 nov. 1984.

- não havia obrigatoriedade de se consultar o conselho, por este ser apenas um órgão assessor, uma vez terem sido as propostas aprovadas, não havia a necessidade de se analisar as reformulações introduzidas.”²³⁵

Em abril de 1985 o governador do Estado do Espírito Santo, Gerson Camata, critica publicamente o CMPDU por aprovar a implantação das indústrias FLEXIBRÁS no município de Vitória. Os conselheiros resolvem, na décima sétima reunião plenária, solicitar a intervenção do prefeito junto ao Governo do Estado para o esclarecimento público do caso.²³⁶

Em 27 de janeiro de 1986, José Neiva, Secretário de Habitação da Prefeitura Municipal de Vitória declara a necessidade de revisão do PDU em apoio aos empresários da construção civil. E narra que “[..] esse negócio de ouvir as comunidades (demagogia barata que não ilude ninguém) pode entrar o desenvolvimento da nossa bela capital.”²³⁷

Enfatiza ainda que “[..] por ser corretor de imóveis, ninguém melhor do que ele pra conhecer o problema.”

Em 6 de maio de 1986, na Ata da Trigésima quarta reunião plenária, os conselheiros demonstram insatisfação pela aprovação pela Câmara Municipal de Vitória da alteração do art. 67 da Lei n.º 3.158/84, por se considerarem “[..] órgão de assessoramento do prefeito na coordenação geral e integração administrativa das atividades de planejamento urbano municipal”. Resolvem então recomendar ao Prefeito Municipal Hermes Laranja o encaminhamento permanente ao conselho de estudos desenvolvidos no âmbito da prefeitura referente ao plano Diretor Urbano do Município.²³⁸

²³⁵ A Gazeta, 2 mar. 1985.

²³⁶ Ata da décima sétima reunião plenária do CMPDU, 29 abr. 1995.

²³⁷ A Gazeta, 27 jan. 1986.

²³⁸ ATA da 30ª reunião plenária do CMPDU.

Na Ata da quadragésima reunião plenária, realizada em 24 de setembro de 1986, João Luiz de Menezes Tovar abordando o tema “edificações em áreas públicas” sugeriu que todos os projetos desenvolvidos no âmbito da prefeitura relativos a edificações fossem submetidos à apreciação do Conselho. A sugestão foi aceita pelo Plenário e se transformou em proposição.

Alguns atritos entre o Conselho e os líderes políticos locais, como o gerado no caso da instalação da empresa FLEXIBRÁS na capital, deram visibilidade à ação do CMPDU e, ao final, foram solucionados com a tradicional “cordialidade política” com que são sanados problemas desse tipo, mormente no Espírito Santo.

Destarte, dada a “novidade” da experiência e das características da cultura política local, pôde-se perceber que, a todo tempo, o Conselho manteve algum tipo de embate na tentativa de firmar seu espaço. Não obstante as sucessivas leis e decretos que regulamentaram a atuação do Conselho tenham mantido a sua natureza consultiva, os conselheiros, regra geral, defenderam a obrigatoriedade de consulta ao conselho em todos os casos de sua competência, propondo em alguns casos, até mesmo o aumento dos limites dessa competência, buscando firmar sua “supremacia técnica” em assuntos relacionados ao planejamento urbano. Em razão dessa “supremacia”, desconsiderar uma análise do CMPDU geraria, no mínimo, uma situação de desconforto para o gestor, o que acabou por dar um caráter “quase-deliberativo” às suas decisões. Os arranjos políticos, então, deveriam ser feitos antes e com os conselheiros.

Mas nem todos os prefeitos tiveram essa habilidade. Em julho de 1987 o Prefeito Hermes Laranja reclama que o Plano Diretor Urbano de Vitória esta contribuindo para o “esvaziamento econômico do município” fazendo as seguintes referências:

É necessário um trabalho integrado, pois as pessoas quando encontram dificuldades para instalar aqui seu comercio ou indústria, recorrem a outros municípios. Temos que admitir a defasagem das nossas leis.²³⁹

²³⁹ A Tribuna, 14 jul. 1987.

Relata ainda que para que não ocorresse isto foi criado o CMPDU que se reúne para discutir as mudanças a serem impostas. Nesta mesma entrevista Ivo Santana, conselheiro representando as comunidades reclama,

[..] a participação popular pregada pelo prefeito só atinge as pessoas de sua preferência. O próprio Hermes nos incentivou a realizar mini-seminários e agora nos nega participação. Fomos aliados do processo e a PMV já esta com tudo montado.²⁴⁰

No Jornal a Tribuna de 15 de agosto de 1987 o conselheiro do CMPDU João Luiz Menezes Tovar, presidente do Sindicato da Indústria da Construção Civil, fala sobre o primeiro impasse criado pelo CMPDU e a comunidade do bairro Jardim da Penha em relação ao aumento dos gabaritos dos prédios, visando acabar “ com uma desagradável monotonia urbanística, além de bloquear uma aeração do bairro.” Argumenta que “[..] não visa a especulação imobiliária e oferece mais alternativas para o exercício da criatividade dos arquitetos.”²⁴¹

Em setembro de 1987 Hermes Laranja reafirma a importância de evitar a evasão de receitas, considerando que se necessário baixaria um decreto mudando o Plano Diretor Urbano. Relatou a existência de uma proposta do FINDES de elevar o gabarito dos prédios de Jardim da Penha de quatro para sete andares, e ainda outras propostas oriundas da Associação Comercial de Vitória, Sindicato da Construção Civil e também da comunidade.²⁴² A questão passou a ser tratada fora do âmbito do conselho a com a anuência de alguns de seus representantes, em razão dos interesses envolvidos.

A Associação de Moradores de Jardim da Penha representada pelo presidente Rodolpho Dalla Bernardina aponta para os aspectos paisagísticos e o impacto urbano que seria causado pela aceitação da proposta, mormente pelo aumento da circulação de veículos no interior do Utilizaram como principal arma o voto e a

²⁴⁰ A Tribuna, 14 jul. 1987.

²⁴¹ A Tribuna, 15 ago. 1987.

²⁴² A Tribuna, 3 set. 1987.

mobilização: “[..] somos o primeiro colégio eleitoral do Município e pretendemos usar nossa força para pressionar o prefeito Hermes laranja.”²⁴³

Já Salomão Michael Carasso, Secretário Municipal do Planejamento, empresário da construção civil e presidente do CMPDU na época, se contrapõe dizendo “[..] a comunidade está colocando a emoção na frente da razão, eu acredito que o projeto será aprovado porque no Conselho do PDU há muitas pessoas inteligentes.”²⁴⁴

Embora na época o prefeito pudesse alterar o plano diretor por decreto não o fez, em razão da atuação ofensiva do movimento social de Jardim da Penha em defesa do paisagismo, aeração, salubridade e qualidade de vida no projeto de uma cidade sustentável. O CMPDU, numa atuação desarticulada, posicionou-se publicamente a favor do aumento do gabarito dos edifícios em Jardim da Penha.

A análise dos jornais da época em conjunto com os depoimentos colhidos nos revelam a permanente existência de questionamentos acerca da imparcialidade dos conselheiros, mormente em torno dos representantes do setor empresarial, afetos ao mercado imobiliário ou à construção civil. A situação se agravava ainda mais quando algum representante da PMV também possuísse tal espécie de vínculo ou saísse publicamente em defesa das idéias defendidas por esses setores que, muitas vezes, encontravam guarida também nas lideranças do Governo Municipal de Estadual.

O “corpo técnico” que integrava o conselho buscava fazer a contra-partida, colocando-se com os defensores do interesse público. A entrevista do técnico do Instituto Jones dos Santos Neves José Francisco Bernardino a jornal local confirma a alegação: “[..] a mudança do PDU deverá ser lenta e que as alterações do PDU não deve se prender às necessidades dos empresários, mas sim a dos usuários.”²⁴⁵

²⁴³ A Tribuna, 3 set. 1987.

²⁴⁴ A Tribuna, 3 set. 1987.

²⁴⁵ A Tribuna, 16 abr. 1987.

No que tange à participação popular se viu suplantada pelos arranjos político-institucionais. O episódio da Associação de Moradores de Jardim da Penha, contudo, não pode ser olvidado, visto que sob vários enfoques, foi visto tanto pelas lideranças como pelos analistas como uma significativa demonstração de força da mobilização.

Vários e poderosos foram os interesses envolvidos, mas o movimento social forçou a inserção do popular não só no espaço público do CMPDU, mas também na Câmara Municipal e na própria Prefeitura. Além disso, levou o debate para as ruas, gerando grande mobilização. A Associação de Moradores saiu-se vitoriosa enquanto o CMPDU desgastado e descaracterizado enquanto instrumento de participação popular.

4.4 O ESTUDO DO MICRO: ANÁLISES VOLTADAS PARA O INTERIOR DO CONSELHO E AS RELAÇÕES DE PODER

[..] uma tendência que é comum às instituições, aos partidos, a toda uma corrente de pensamento e de ação revolucionários e que consiste em só ver o poder na forma e nos aparelhos de Estado. O que leva, quando nos voltamos para os indivíduos, a que só encontremos o poder em suas cabeças (sob forma de representação, aceitação ou interiorização).²⁴⁶

B. H.-L.: E, face a isto, o que você quis fazer?

Quatro coisas: pesquisar o que pode haver de mais escondido nas relações de poder; apreendê-las até nas infra-estruturas econômicas; segui-las em suas formas não somente estatais mas infra-estatais ou para-estatais; reencontrá-las em seu jogo material.²⁴⁷

O modelo da análise é retirado do modelo filológico de Foucault que diz,

[..] na superfície de projeção da linguagem, as condutas do homem aparecem como seus mecanismos involuntários e até em seus malogros, tem um sentido; e tudo que ele depositar em torno de si, em matérias de objetos, de ritos, de hábitos de discursos, toda a esteira de rastros que deixa atrás de si, constitui um conjunto coerente e um sistema de signo.²⁴⁸

²⁴⁶ FOUCAULT, 2006.

²⁴⁷ FOUCAULT, 2006, p. 133.

²⁴⁸ FOULCAULT, M. **As palavras e as coisas**: uma arqueologia das ciências humanas. Tradução de Salma T. Muchail. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1992. p. 43.

Assim, a dinâmica interna de funcionamento do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano foi aqui analisada a partir de dez categorias: "A Função", "O Conflito", "A Significação", "A Norma", "A Regra", "O Sistema", "A Moral", "A Conduta", "As Táticas", "As Sanções", as quais dão conta do que aqui se propõe: "representatividade", "permeabilidade", "autonomia/independência", "visibilidade", "efetividade", "participação" e "controle".

4.4.1 A representatividade e o papel dos atores políticos

No primeiro capítulo do presente trabalho discutimos a noção de representatividade em diversas concepções. A representatividade na composição do conselho vista através da analítica da Finitude²⁴⁹ diz respeito à sua capacidade de expressar os interesses do respectivo segmento social, revelada pelo seu engajamento na condução das lutas específicas. Em termos de conjunto, a composição reflete a presença dos diversos atores sociais, não só daqueles tradicionalmente inseridos na estrutura social, mas também das forças emergentes.

É importante considerar também o processo de escolha das representações, levando em conta que várias entidades competem pela representação de um mesmo segmento. Deve-se analisar se essa função é atribuída, por exemplo, às respectivas diretorias das organizações ou, ainda, se a indicação é efetuada pelo chefe de governo de forma discricionária.

A representatividade social do Conselho está sendo pensada, ainda, enquanto capacidade de expressar o conjunto de interesses e demandas presentes na

²⁴⁹ A Analítica da Finitude instaura o homem como um ser finito, atravessado e dominado pela vida, pela linguagem e pelo trabalho, pois estes são muito mais velhos que o homem, quando este nasce estas empiricidades já existem e são como que o seu a priori. Mas, por outro lado, o relacionamento do homem com estas empiricidades é ambíguo, já que é o homem (enquanto sujeito e objeto da linguagem) quem fala; que vive entre os animais num lugar privilegiado e ordenador; que sente necessidade, e é o meio e o fim de toda produção. Essa ambigüidade se dá porque o homem é "dominado pelo trabalho, pela vida e pela linguagem: sua existência concreta, neles encontra suas determinações; só se pode ter acesso a ele através de suas palavras, de seu organismo, dos objetos que ele fabrica - como se eles primeiramente (e somente eles talvez) detivessem a verdade; ele próprio desde que pensa, só se desvela a seus próprios olhos sob forma de um ser que, numa espessura necessariamente subjacente, numa irreduzível anterioridade, é já um ser vivo, um instrumento de produção, um veículo para as palavras que lhe preexistem (FOULCAULT, 1992).

sociedade. Neste sentido, se por um lado, a institucionalidade municipal é de 45%, no caso dos representantes de entidades privadas 40% e de entidades de representação das comunidades 15% possibilita-se que o Poder Executivo exerça influência direta em seus processos de escolha, e que haja um desequilíbrio de forças. Tais conclusões são traduzidas com atualidade nos diversos depoimentos de ex-conselheiros, conselheiros atuais e servidores que fazem parte dos processos,

Tanto é assim que todos que defendem o lado do empresário, muito pouco faltam (secretária)

[..] ao longo do tempo a qualidade caiu por isso; só tem um lado, quer dizer a balança pesa pro outro lado. (secretária)

Os grupos que se formam.. Tem da Construção civil e o Grupo técnico, mas o Grupo técnico, muitas vezes, vota pro da construção civil.. Então, não é mais tão separado não. (Técnica)

Mas quando o interesse da entidade é ter índice pra construir eu defendo o interesse da entidade. (Conselheiro representante da ADEMI)

Porque se não você piora o empreendimento imobiliário. Que a nossa missão é defender os incorporadores, os nossos corretores e os moradores que são os clientes da imobiliária. Por isso que há um equilíbrio. Vou a entidade discuto e me posiciono de acordo com os interesses da entidade. (Conselheiro representante da ADEMI)

Porque, muitas vezes, a pessoa defende alguma coisa que não está dentro da lei. Porque a entidade não está lá pra defender interesses próprios. (Conselheiro representante da ADEMI)

Existem alguns líderes aqui em Vitória, mas a participação é pequena, a manipulação é grande.. (Conselheiro representante do IAB)

Conforme vimos no primeiro capítulo, ao traçar seu modelo normativo de espaço público, Arendt²⁵⁰ ressalta que, a igualdade presente no espaço público é, necessariamente, uma igualdade de desiguais que precisam ser “igualados” sob certos aspectos e por motivos específicos. No Conselho, a própria distribuição quantitativa do espaço não favorece o surgimento dessa igualdade. Ao contrário, contribui para o surgimento de hegemonias.

Se olharmos as Atas da época você observa que quando votava-se contra, eram todos contra; quando éramos à favor, eram todos à favor. Havia muito consenso. (Conselheiro representante das comunidades)

Ah!. Eles venceram [..] O poder econômico eu acho que está empatado mais para o poder econômico. porque ali a vai rodar milhões de reais ali e

²⁵⁰ ARENDT, 1987.

que o poder econômico vê que o meu voto contrário não valeu nada.
(Conselheiro representante das comunidades)

Conselho Popular fica em cima do muro; onde pender, ele vai (Técnica).

No caso dos representantes de entidades privadas, o processo de escolha é seletivo e hierarquizado. Este segmento é o mais representativo uma vez que todos os setores presentes têm como interesse comum o crescimento imobiliário conforme narrado por diversos conselheiros,

O setor empresarial compreendeu que a regra é essa.. Até porque eles sabem que o grande enfrentamento deles não é com os setores populares, esses não lhes causam problemas, mas sim com a tecno-burocracia da prefeitura que de repente se coloca como defensora do interesse público e que tecnicamente tem a capacidade de manejar a legislação, seja por obrigação ou porque [...] (Conselheiro Líder do Governo)

Você vê, não é todo setor econômico que está disposto a fazer esse jogo, mudar o jogo e se adaptar às regras. Mas é coisa da construção brasileira.. (Conselheiro Líder do Governo)

[..] os empresários vêem uma cidade, é a cidade do valor. O resto não tem valor, Aquilo que não tem valor e não faz parte do mercado simplesmente não existe, não existe! (Conselheiro Líder do Governo)

Teve audiência pública, muito se debateu se discutiu, foi tudo legal, mas foi tudo uma articulação interna. A coisa se resolve aqui dentro. (Conselheiro Líder do Governo)

Hoje nada vai para o conselho sem uma negociação prévia, eu sou o líder do governo, eu tenho que ter capacidade de fazer uma discussão política [...] Antes eu ficava na posição que eu achava mais correta, hoje não. Eu me lembro década de 80 para 90 eu sentia que haviam mais votações de verdade, menos consenso, menos consenso. Hoje raramente você tem votação. (Conselheiro Líder do Governo)

O caráter ambíguo do processo de escolha dos representantes da sociedade civil, ao mesmo tempo democrático e seletivo, constitui um dos fatores que limitam a expressão do conjunto dos interesses públicos. A exclusão de outros grupos de interesse faz com que certas questões não cheguem a pautar as discussões no Conselho.

Hoje, a negociação no conselho, pra todo mundo, de certa maneira tão todos na mesma classe, fulano de tal representa a Enseada, Mata da praia, Praia do Canto [...], no máximo Santo Antônio..circulam na mesma classe social, no mesmo campo [...] (Conselheiro Líder do Governo)

Um outro fator que contribui para limitar a expressão dos interesses públicos é a fragilidade na escolha dos representantes das próprias entidades. Esta fragilidade está sendo referida aqui especificamente conforme registrada em entrevista,

Eu participo desde a época da constituição do conselho, fui eu o responsável pela permuta de um terreno que eles tinham lá, com a construção do edifício e que resultou na atual sede própria deles e, por essa afinidade, eu continuo lá. (Conselheiro representante da Associação Comercial)

Através da análise das atas de reuniões do CMPDU, foi constatada uma certa apatia do segmento das comunidades. Vale registrar que, as atas observadas, representantes das comunidades não fizeram nenhuma intervenção no sentido de denunciar, reivindicar ou propor tema para discussão. A esse respeito, a leitura das atas chamou a atenção para a participação ativa que representantes de entidades privadas exerceram nos últimos mandatos do Conselho (1990-2001), tanto no sentido de propor medidas para potencializar a atuação do Colegiado (propondo a realização de reuniões para discutir papel do conselheiro, atribuições, deveres e prerrogativas do Conselho e a elaboração de atualizações do PDU, o que foi efetivado continuamente) quanto no sentido de solicitar aprovação de decisões encaminhadas ao Chefe do Executivo (evidenciando uma representação corporativa e ausência de articulação de interesses entre os representantes das comunidades).

Ao assumirem papel menos reivindicativo e fiscalizatório, os segmentos sociais fortalecem a capacidade deliberativa do CMPDU e, por conseqüência, ocorre a centralização do processo decisório no âmbito do governo e das entidades privadas. Neste sentido, pode-se inferir que, apesar de sua natureza consultiva, o CMPDU constitui-se numa instância de caráter mais deliberativo em razão dos arranjos políticos feitos. O que significa dizer que há pouquíssima desvinculação entre a arena institucional da formulação das políticas e o "processo de votação" vivido no Conselho, "utilizado" para homologar decisões do governo em atender exigências das entidades privadas.

Visualizamos que falta aos conselheiros o que Habermas chamou de competência interativa²⁵¹. Ao mesmo tempo reconhecem haver limites no caráter deliberativo, localizam esta limitação:

²⁵¹ Para Habermas, os sujeitos dotados de competência interativa seriam capazes de reconstruir as leis que regem o mundo natural através da busca argumentativa e processual da verdade; de questionar o sistema de normas que vigora na sociedade; de buscar novos princípios normativos para a ação individual e coletiva à base do melhor argumento e, conseqüentemente, de reorganizar sua sociedade em bases justas e igualitárias.

Quando eu abro a boca é fundamentado, com argumentos técnicos e políticos. Às vezes há assunto que não me interessa e eu voto com o relator, nem presto atenção. Na verdade, o que vale nesses casos é a experiência [...] (Conselheiro representante do FINDES)

O prefeito praticamente dobrou essa representação botando o SINDICON e a ADEMI, isso veio a enriquecer porque foram engenheiros que entraram e, inclusive, mostraram essa imagem de que o empresário quer cumprir a sua função social (Conselheiro representante do FINDES)

[...] nós empresários, temos grande capacidade de adaptação, é isso que nós queremos, mas sem conotação político-partidária. (Conselheiro representante do FINDES)

A minha filosofia de trabalho é o seguinte: em primeiro lugar os interesses da cidade, a comunidade, etc. em segundo lugar os interesses da indústria de um modo geral, e da indústria da construção civil, em particular. (Conselheiro representante do FINDES)

Com essas análises, tivemos confirmada a hipótese inicialmente levantada de que essa espécie de experiência participativa é, muitas vezes utilizada como meio de legitimação, cujos propósitos e ações são formados à distância da formação da vontade legitimante. No âmbito do conselho, confirmou-se a tese Habermasiana da “Contradição Democrática”:

[...] a participação dos cidadãos nos processos de formação da vontade política - a democracia substantiva - levaria à conscientização da contradição entre a produção socializada administrativamente, e a contínua apropriação privada e o uso privado da mais-valia. Por isso é montado um sistema administrativo suficientemente independente da formação da vontade legitimante, que evita a politização dos cidadãos e a conseqüente discussão sobre aquela contradição fundamental.²⁵²

Nessa linha, suas idéias servem, ainda, para demonstrar a raiz dos obstáculos impostos pelo poder à participação do povo na administração da coisa pública, ao longo da história.

O trecho da entrevista abaixo transcrito corrobora ainda mais a conformação da hipótese:

É claro que o Conselho legitima socialmente, juridicamente, legitima, não há a menor dúvida [...] O papel do Conselho é interpretar a legislação, eu acho que papel do Governo é sim vencer, negociar, articular, eu acho, como isso pode ser um reflexo da cidade, porque se aprende muito, né, ouve-se

²⁵² DEL LUIZ, N. **Formação do sujeito e a questão democrática em Habermas**. Disponível em: <<http://www.senac.br/informativo>>. Acesso em: 21 out. 2003.

os anseios populares, as dificuldades às vezes de expressar os anseios populares que, em geral, não têm uma continuidade. (Ex Conselheiro representante do IAB)

Do ponto de vista do governo é controlar. Não vou falar que não. É pressionar, é o papel político. Eu sou Governo, tenho que controlar o Conselho, é o papel do prefeito, de quem representa o governo. (Ex Conselheiro representante do IAB e atual líder do Governo).

4.4.2 Capacidade operacional (organicidade)

Neste item será verificada a capacidade do CMPDU de funcionar regularmente, inclusive de tomar decisões e cuidar para que sejam encaminhadas, seus mecanismos e objetivos, ou seja, a base de sustentação do sistema existente.

A periodicidade legal das reuniões ordinárias do CMPDU é quinzenal. Apesar de, na prática, nem sempre ter sido assim, o número de reuniões agendadas vem aumentando com o passar dos mandatos, como se pode observar nas atas analisadas.

Nas reuniões acompanhadas pelas atas de junho/84 a dezembro/93, proporcionalmente, o governo foi o segmento com maior número de representantes presentes (o menor número observado foi quatro participantes), seguido pelo segmento representante de entidades privadas (presença acima de cinco), pelos profissionais do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) e UFES (com um representante cada) e das Associações de Moradores, posteriormente do Conselho popular de Vitória quase sempre com um único representante por reunião. O *quorum* das reuniões ficou sempre acima de 60% de presenças.

A dinâmica das reuniões caracteriza-se por três partes distintas: informes, discussão da pauta e votação de processos. Na discussão constam as análises e parecer do conselheiro relator. Os três momentos constam de um único registro entregue aos conselheiros no início das reuniões pela secretária executiva do Conselho.

As reuniões são registradas em atas, após as discussões terem sido manuscritas durante as reuniões pela secretária executiva. A ata é lida e aprovada na reunião

seguinte, sem conhecimento prévio dos conselheiros, o que é uma antiga reivindicação, mas ainda não um fato.

O presidente inicia a reunião dando os informes do governo, e após, passa a palavra para os conselheiros presentes. Este momento foi apropriado pelos segmentos diferentes do governo, como espaço privilegiado para a vocalização de reivindicações. Essa apropriação, no entanto, acaba limitando as possibilidades de discussão e encaminhamento dos problemas. Pois além de haver sempre muito pouco tempo, nas reuniões, para se discutir questões não contempladas pelo governo, não raramente os conselheiros são solicitados, pelo presidente, a formalizarem suas reivindicações por escrito, a dirigirem-se ao setor responsável. Esta prática (ou tática) do Conselho não trazer para si a responsabilidade dos encaminhamentos, quando não impede que as reivindicações se efetivem, no mínimo, adia soluções. E, "o que deveria ser deliberativo, torna-se reivindicativo".

[..] Tem determinados Conselheiros que aí já são mais. poderosos. Aqueles que comandam o Conselho. Então [..] Não tem aqueles que comandam tudo [..] Ninguém pode ir contra eles; principalmente ultimamente. Aí ninguém pode ir contra eles [..] Se alguém é contra eles dão logo um ataque lá [..] Ameaçam [..] Às vezes até ameaçam resolver de outras formas [..] Ah. Isso, então, nós vamos resolver depois [..] Uma instância se formou [..]. (Técnica)

A pauta é elaborada pela estrutura burocrático-racional do Município. Seu recebimento é antecipado. Apesar disso, é consenso entre os conselheiros entrevistados de que esta responsabilidade cabe ao presidente do Conselho, pois, enquanto Secretário Municipal reúne recursos necessários para isto: informações referentes aos processos em julgamento, aos problemas da comunidade, e disponibilidade financeira e de tempo. O que, por outro lado, explicita a não democratização das informações, o distanciamento entre conselho e sociedade a falta de tempo e, às vezes até de recursos financeiros dos representantes das comunidades para participarem.

Esta percepção é tão condicionante das atitudes dos membros do Conselho que, apesar dos conselheiros poderem indicar temas para a pauta da reunião seguinte, isto não é uma prática muito utilizada, daí se apropriarem do momento dos informes.

Dependia do assunto. Realmente a coisa já vinha bem instruída da secretaria, eles colocavam a situação [..]. (Conselheiro Líder do Governo)

Outro representante das comunidades, há três mandatos no Conselho, quando perguntado se já indicou algum ponto de pauta respondeu que

O secretário é quem decide a pauta do dia-a-dia. Claro que qualquer conselheiro tem a prerrogativa e o direito de poder incluir qualquer ponto como ponto de pauta. Mas isso não é muito normal. (Ex Conselheiro, Representante das Comunidades)

Em última instância, a centralização do governo na elaboração da pauta, na prática, privilegia assuntos de seu interesse e relega a participação dos demais segmentos ao momento dos informes, contribuindo para a manutenção do caráter eminentemente reivindicativo da participação social no CMPDU.

A votação das matérias no Conselho é nominal e aberta. Quanto ao encaminhamento das suas "decisões", também há consenso entre os entrevistados ser esta uma função do presidente do Conselho.

Quem dá o encaminhamento das decisões é o presidente do Conselho. (Conselheiro Líder do Governo)

De fato, após o término das reuniões, os encaminhamentos ficam a cargo dos servidores da Secretaria que preside o Conselho, isto é, são transferidos para a instância que reúne meios para tal, o que parece ter minimizado seu caráter deliberativo. Se isto, à primeira vista, poderia caracterizar uma interlocução de interesses, a não serem viabilizadas na prática, estas sugestões evidenciam, pelo contrário, uma estratégia de manipulação das potencialidades deste espaço, fragilizando-o na sua capacidade de produzir respostas desejadas para os problemas apontados.

No que tange ao papel dos atores, espera-se, nessa espécie de conselho, que o Poder Público exerça um papel de mediador de interesses e conflitos. No CMPDU ele toma as rédeas do Poder, na condição de sujeito interessado e se imiscui com profundidade nas relações de força ali estabelecidas.

4.4.3 Permeabilidade²⁵³

Foucault²⁵⁴ utilizou o panoptismo²⁵⁵, face à permeabilidade e visibilidade, que corresponde à observação total, é a tomada integral por parte do poder disciplinador da vida de um indivíduo. Ele é vigiado durante todo o tempo, sem que veja o seu observador, nem que saiba em que momento está a ser vigiado. Aí está à finalidade do Panóptico,

[..] induzir no detido um estado consciente e permanente de visibilidade que assegura o funcionamento autoritário do poder. Fazer com que a vigilância seja permanente nos seus efeitos.. que a perfeição do poder tenta tornar inútil a actualidade do seu exercício [..]²⁵⁶

O Panóptico organiza espaços que permitem ver, sem ser vistos, portanto, uma garantia de ordem. Assim, a vigilância torna-se permanente nos seus efeitos, mesmo que não fosse à sua ação. Mais importante do que vigiar o prisioneiro o tempo inteiro, era que o mesmo se soubesse vigiado. Logo, não era finalidade do Panóptico fazer com que as pessoas fossem punidas, mas que nem tivessem a oportunidade para cometer o mal, pois sentir-se-iam mergulhadas, imersas num campo de visibilidade.

A análise panoptista revela que um único mecanismo formal de divulgação das atividades do CMPDU está previsto em seu regimento interno: publicação das resoluções. Contudo, esta visibilidade é restrita, pois, as resoluções limitam-se ao assessoramento ao Executivo e Legislativo Municipal.

²⁵³ De que forma os campos do público e do privado se interpenetram no interior da comunidade profissional, dando origem a um padrão de relações que denomino permeabilidade.

²⁵⁴ FOUCAULT, M. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. 26. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

²⁵⁵ O Panóptico era um edifício em forma de anel, no meio do qual havia um pátio com uma torre no centro. O anel dividia-se em pequenas celas que davam tanto para o interior quanto para o exterior. Em cada uma dessas pequenas celas, havia, segundo o objectivo da instituição, uma criança aprendendo a escrever, um operário a trabalhar, um prisioneiro a ser corrigido, um louco tentando corrigir a sua loucura, etc. Na torre havia um vigilante. Como cada cela dava ao mesmo tempo para o interior e para o exterior, o olhar do vigilante podia atravessar toda a cela; não havia nenhum ponto de sombra e, por conseguinte, tudo o que o indivíduo fazia estava exposto ao olhar de um vigilante que observava através de persianas, de postigos semi-cerrados de modo a poder ver tudo sem que ninguém ao contrário pudesse vê-lo.

²⁵⁶ FOUCAULT, 2002, p. 166-167.

Analisaremos as “[..] formas concretas de exercício do poder - arquitetura panóptica, tornou a arquitetura transparente à gestão do poder.”²⁵⁷

Inicialmente constatamos que a capacidade do CMPDU detectar demandas é mais elevada com relação aos segmentos representados do que em relação à sociedade em geral, uma vez que, este Colegiado não conta com nenhum serviço formal de acolhimento direto de demandas.

As demandas chegam até o Conselho por uma via basicamente: processos. Ora, é sabido que a abertura de processos administrativos no âmbito das repartições públicas, em geral, envolve um procedimento altamente burocrático que por si só é um grande limitador e alija do processo vários tipos de interessados, tais como aqueles que não tem tempo disponível, aqueles que não tem um forte engajamento com as questões coletivas, aqueles que não tem conhecimento do procedimento burocrático, dentre outros.

Verificamos que são raras as vezes em que demandas vindas da periferia, por exemplo, cheguem ao conselho, principalmente, pela via dos processos administrativos, tendo os membros do conselho como interlocutores. Em geral, os representantes das comunidades utilizam o momento dos informes, com todas as limitações que isto representa, conforme visto anteriormente.

[..] a parte inicial de toda reunião ela é baseada em informes. E aí cada conselheiro tem o direito de estar colocando os problemas dos locais, das comunidades, da qual ele tem uma certa vivência, da qual ele tem informação. (Secretária do Conselho)

De acordo com as atas, enquanto os processos, predominantemente, vêm de requerentes que solicitam aprovação de projeto de construção ou modificação imobiliária, as demandas dos conselheiros têm origem, principalmente, no que acontece nos limites das unidades do empreendimento. As mais freqüentes impossibilidades de julgamento dos processos durante o período estudado do Conselho foram por: número insuficiente de informações para avaliação dos

²⁵⁷ FOULCAULT, 2002. p. 165.

conselheiros, falta de detalhamento do projeto de instalação, principalmente, atividade proposta; demora na aprovação dos artigos do PDU já votados ou a modificar, falta de estudos detalhados sobre tráfego de veículos, porte das vias e tipos de comércios. Assim, o perfil das demandas está centrado na questão do acesso, impacto urbano e localização do empreendimento, revelando uma postura desenvolvimentista da atuação do conselho.

Esta concepção reflete-se na composição da pauta das reuniões do CMPDU, uma vez que esta fica a cargo do Governo Municipal. De maneira geral, as pautas privilegiam discussões que guardam sintonia com a reorientação do modelo de atenção e a reorganização do desenvolvimento urbano.

Vale registrar que, durante as reuniões observadas em atas, foi solicitada, pelo segmento das comunidades, a inclusão de apenas um tema de pauta, referente à legislação do próprio CMPDU (sugerido na reunião de março e discutido na de abril/98).

Em síntese, fatores como: ausência de canal formal para recebimento de opiniões da sociedade, vocalização dos interesses dos segmentos sociais limitada ao momento dos informes e predomínio do Estado sobre a Sociedade na geração dos temas de pauta, nos levam à conclusão de que é baixo o grau de permeabilidade do CMPDU.

4.4.4 Visibilidade

De modo geral, a visibilidade das atividades do CMPDU não vai além da teia de comunicação estabelecida entre o conselheiro e a entidade civil que ele integra.

O que é discutido no Conselho acaba sendo de conhecimento apenas das pessoas que são membros [...], que estão na comunidade da qual esse conselheiro faz parte. (Conselheiro, Líder do Governo)

Na percepção dos representantes das comunidades entrevistados, o CMPDU é incapaz de se comunicar com a sociedade em geral.

[..] no geral, como um todo, não é dado nenhum tipo de informação. (Ex Conselheiro, Representante das Comunidades)

[..] as comunidades não sabem o que se passa dentro do Conselho. Muita gente não sabe o que é Conselho. Na própria comunidade: 'O que é Conselho?' Ah! Não sei. (Ex Conselheiro, Representante das Comunidades)

Não constam das atas narrações que apontam a necessidade de serem viabilizados meios para tornar públicas e visíveis as atividades do Colegiado. Contudo, este tema não pautou nenhuma discussão efetiva, permanecendo sem sugestões, sem propostas de encaminhamento. A falta de visibilidade do CMPDU face a sociedade denota a existência de mecanismos que produzem um sistema centrado e visível tão-somente para os setores sociais envolvidos com a construção civil ou o mercado imobiliário.

Isso sem falar que, embora tenham o conhecimento da existência e das finalidades, até mesmo as entidades representadas tem grandes limitações para o acompanhamento das atividades do conselho em razão dos problemas de representatividade apontados no item anterior: "A Diretriz é muito clara, mas a delegação hoje é total" (Conselheiro representante do FINDES).

Alguns episódios de relevo que geram impacto sobre grande parte da população local, ou interesses políticos são publicados via imprensa local, como os casos apontados no item anterior da instalação da empresa FLEXIBRÁS, o aumento do gabarito dos prédios em Jardim da Penha, dentre outros.

4.4.5 Autonomia/Independência

Foucault²⁵⁸ questionou o poder: para que serve? Para se manter dele? Ou para defender aqueles que o concederam? Estamos na era do Estado Moderno, devendo questionar seu poder e finalidade. Diz-se que a soberania popular deve ser parâmetro para a atuação política, mas a concretização disso ainda está por vir. Através de uma análise constitucional, alguns pontos se tornam conflitantes com o interesse da população: os ideais do positivismo jurídico impregnados na cultura

²⁵⁸ FOUCAULT, 2002.

jurídica brasileira, a setorialização das atividades administrativas e próprio o Capitalismo são algumas das barreiras.

Tomamos por autonomia “[..] a faculdade de se governar por si mesmo, a capacidade que possui determinada pessoa ou instituição de traçar as normas de sua conduta, sem que sofra imposições restritivas de ordem estranha.”

De antemão chama-se a atenção para o fato de que autonomia está sendo entendida aqui “[..] como independência na tomada de decisões e definição de interesses e não como a negação da institucionalidade.”²⁵⁹

O objetivo aqui é analisar a capacidade do CMPDU funcionar e tomar decisões distinta e independentemente de estímulos e pressões do poder estatal, segmento social ou força política. Neste sentido, serão analisados os recursos de poder que reúne para funcionar; a existência (ou não) de divergências de opinião entre seus componentes e a correlação de forças que se estabelece em seu processo decisório.

Na análise das condições que o CMPDU reúne para funcionar será considerada a definição de recursos de poder de Testa²⁶⁰. Testa divide os recursos de poder em: administrativos (pessoal, material, equipamentos); técnicos (mobilizar conhecimento e informação); e político (capacidade de mobilizar vontades para além de interesses econômicos, por interesses políticos e ideológicos em favor de projetos políticos).

Todas as ações do CMPDU que envolvem recursos administrativos, técnicos e, acrescentamos, financeiros são realizadas e patrocinadas, diretamente, pelo município.

Em primeiro lugar, não tem espaço físico específico e não conta com secretaria executiva profissionalizada. As questões administrativas são encaminhadas pela

²⁵⁹ ALBUQUERQUE, 1994, p. 168.

²⁶⁰ TESTA, M. **Pensar em saúde**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1992 .p. 118.

Unidade de Apoio Setorial da Secretaria que preside o conselho, por solicitação do Secretário Executivo, que também não tem dedicação exclusiva.

Em segundo, não conta com assessoria técnica externa, submetendo-se unicamente às informações fornecidas pelos técnicos dos diversos setores da prefeitura, na grande maioria das vezes por exposição dos projetos do governo, ou então, quando demandadas pelos conselheiros. Com relação ao acesso às informações técnicas, ocorre à mesma limitação.

Apesar de não ter rubrica orçamentária exclusiva, conta com dotação orçamentária destinada pelo município. O Conselho não elabora sua proposta orçamentária: é pensado como mais um órgão da Secretaria de Governo.

Quanto aos recursos políticos, para além da capacidade do Conselho mobilizar vontades por interesse públicas em favor de projetos políticos, no sentido de controlar as ações do governo, mobiliza também interesses particulares de orientação moral, altruísmo, e de orientação político-partidária, que gera dependência e aliança com o partido político do governo, conforme expressam os depoimentos, respectivamente:

[..] lógico que como se trata de um conselho político. (Conselheiro, Representante Associação Comercial)

As decisões são políticas porque discutiu-se várias visões e várias interpretações. (Conselheiro, Representante Associação Comercial)

[..] participar e um conselho destes faz parte do meu objetivo político (Conselheiro, Representante do IJSN)

Os partidos sempre buscaram de uma maneira ou de outra transformar as reivindicações imediatas em projetos de poder. (Conselheiro, Líder do Governo)

[..] muitas vezes não é o toma lá dá cá puro, é o favor, É ficar devendo, é o cargo para o filho. É uma cidade do acordo? É uma cidade do acordo. É a cidade Cordial, o Estado Cordial.. (Conselheiro, Líder do Governo)

Hoje nada vai para o conselho sem uma negociação prévia, eu sou o líder do governo, eu tenho que ter capacidade de fazer uma discussão política. (Conselheiro, Líder do Governo)

Mas em qualquer lugar que você vai tem as articulações, isso faz parte do processo. Câmaras.., ou conselhos locais, o voto último é apenas o simbolismo, principalmente pelos novos processos legislativos. (Conselheiro, Líder do Governo)

Quando eu abro a boca é fundamentado, com argumentos técnicos e políticos. (Conselheiro, Representante do FINDES)

Quanto à existência (ou não) de divergências de interesses, na concepção dos representantes entrevistados, todos têm liberdade de expressar, defender e votar de acordo com suas idéias no processo decisório do Conselho. Contudo, apesar da liberdade da fala, observou-se, através das atas e das entrevistas, ser praticamente nula a divergência de opiniões no momento das votações:

Tanto é assim que todos que defendem o lado do empresário, muito pouco faltam. (Secretária)

Mais consenso porque, geralmente, é só um setor que debate o outro não tem contrapartida. (Técnica)

Ninguém pode ir contra eles; principalmente ultimamente. Aí ninguém pode ir contra eles [...] Se alguém é contra eles dão logo um ataque lá [...] Ameaçam [...] Às vezes até ameaçam resolver de outras formas [...] Ah. Isso, então, nós vamos resolver depois [...] Uma instância se formou [...] (Técnica)

Tem da Construção civil e o Grupo técnico, mas o Grupo técnico, muitas vezes, vota pro da construção civil [...] Então, não é mais tão separado não. Conselho Popular fica em cima do muro; onde pender, ele vai. (Técnica)

[...] 70% dos processos são aprovados com o relatório da secretaria (Conselheiro, Representante da Associação Comercial)

Se olharmos as Atas da época você observa que quando se votava contra, eram todos contra; quando éramos a favor, eram todos a favor. Havia muito consenso. (Ex Conselheiro, Representante das Comunidades)

[...] e isso é a cara da cidade, é o desejo de ser querido e vc não pode ter nenhum conflito e os conflitos são considerados coisas ruins. No Conselho também é assim.. (Conselheiro, Líder do Governo)

Teve audiência pública, muito se debateu, se discutiu, mas foi todo legal, mas foi tudo uma articulação interna. A coisa se resolve aqui dentro. (Conselheiro, Líder do Governo)

Eu me lembro década de 80 pra 90 eu sentia que haviam mais votações de verdade, menos consenso, menos consenso. Hoje raramente cê tem votação. (Conselheiro, Líder do Governo)

Como eu te disse, o conselheiro pega gosto, seja ele arquiteto, engenheiro, pega gosto pela discussão e a discussão se dá em âmbito bastante elevado, hoje as nossa idéias são convergentes. (Conselheiro, Representante do FINDES)

A que se deve o consenso prévio no processo decisório do CMPDU? Fundamentalmente a quatro fatores do contexto sócio-político em estudo, que na prática se relacionam e se mantêm:

- a) fragilidade do CMPDU em reunir forças de representação com poder equilibrado;
- b) legitimidade do governo municipal para implementar seu projeto político e;

- c) legitimidade da autoridade do secretário que preside o conselho para formular a política urbana local;
- d) cultura política voltada para a conquista e manutenção de poderes individuais e vaidades relacionadas à inserção no “círculo de poder”.

O trecho da entrevista abaixo colacionada esclarece com precisão o último fator:

O sujeito liga para você [...] Quem não gosta de receber um telefonema do homem mais poderoso de Vitória? E é normal [...] Meche com o ego [...] Empresários, políticos [...] Independente de ter um ou outro favor [...] Só um telefonema já mexe com o sujeito [...] Já o insere num círculo de poder e isso é o que mais gera o interesse em participar. É um conselho que meche com dinheiro, com negócios [...] Aprovar ou não aprovar um negócio, um empreendimento, traz conseqüências [...], ou seja, o conselheiro acaba tendo muito poder. (Conselheiro, Líder do Governo)

Este consenso prévio transfere para o Estado e para as elites representadas no conselho a capacidade de definir a realidade desejada para o desenvolvimento urbano de Vitória, visto que estimula a participação ativa e engajada dos envolvidos. Na percepção dos conselheiros eles exercem um trabalho de grande relevo social e contribuem para o desenvolvimento da cidade:

[...] a gente vê do respeito que o conselho tem hoje em nossa autoridade [...] (Conselheiro, Representante da Associação Comercial)

[...] se Vitória hoje é uma das cidades de melhor qualidade de vida sem dúvida nenhuma, deve à ação do Conselho. (Conselheiro, Representante do FINDES)

O Líder do Governo ratifica esta percepção ao dizer que o problema do desenvolvimento urbano em Vitória está na disputa pela melhor localização, por refletir um poder local, como agravante da situação:

Então a cidade é um *locus* de disputa não só de dinheiro, mas de significado, de posição. Se o TRT ficar mais alto que o Tribunal de Justiça eu crio um problema com o TJ.. Como nós, que enfrentamos o crime organizado, temos o direito de ficar no lugar mais nobre da cidade.. Então não é só uma disputa financeira. É estar no lugar certo. (Conselheiro, Líder do Governo)

Se a Igreja perdeu, venceu o Judiciário. A pressão é essa, o meu papel não pode ser excluído. Vitória está virando uma grande arrecadadora, então a receita federal tem que estar bem localizada. No centro ficam os decadentes.. Foi uma debandada, em dois três anos saíram famílias imensas. São essas posições, está no lugar certo, ter os vizinhos certos. Imagina morar no prédio de um desembargador e encontrar ele todos os dias [...] (Conselheiro, Líder do Governo)

Esta realidade define em favor dos Sucessivos Governos e das correlações de forças que os permearam ao longo dos anos o principal foco de Poder neste Colegiado. E, ao mesmo tempo que contribui para ocultar os conflitos de interesses, favorece a centralização do poder e a legitimidade do Estado na formulação das políticas de desenvolvimento urbano em Vitória. O CMPDU não configura, portanto, um espaço de conflito entre forças sócio-políticas divergentes, antes, configura um espaço de "aliança". Registre-se que, no período estudado, nenhuma resolução do Conselho deixou de ser homologada pelo prefeito (atas, resoluções e proposições de 1984 a 2001).

Alguns poucos estágios de conflito foram detectados nessa pesquisa histórica, mormente nos períodos em que havia mudança no quadro dos conselheiros. As correlações de força, contudo, iam logo se "estabilizando" na medida em que aumentava o grau de convivência entre seus membros e o representante "novato" que, em geral, adere rapidamente às "regras do jogo", retomando-se a "tranquilidade", o "consenso" no interior do espaço conselhistas.

4.4.6 Efetividade, participação e controle

No contexto histórico-sócio-político é que se tornou possível repensar os vários papéis do Estado na sociedade contemporânea, cujas características principais são a complexidade e heterogeneidade dos vários atores sociais em disputa por espaços de participação e controle efetivo. Ter a vã pretensão do monopólio do poder político como assegura Foucault²⁶¹:

Em relações entre poder e conhecimento descobre-se que certas soluções arquitetônicas, segundo a conjuntura, podem servir muito bem como base de estratégias políticas.

Observamos uma resistência ao debate mais ampliado e ao confronto de posições. A cordialidade, marca de nossa cultura política, aparece em todo seu vigor e dificulta um salto na qualidade dos debates travados no interior dos conselhos. A partir da

²⁶¹ FOUCAULT, 2006, p. 138.

análise das atas dos conselhos, verificamos que muitas das decisões acerca do “interesse público” foram tomadas sem serem debatidas.

A participação vem a ser um instrumento básico da política municipal de desenvolvimento urbano, atuando como um documento para a garantia da função social da cidade e da propriedade urbana, como também da promoção do bem estar da comunidade, assegurando a participação de todos como princípio norteador do seu desenvolvimento.

Descreveremos na visão de Foucault o local de constituição de um saber que deve servir de princípio regulador para o exercício da prática. Esta análise privilegiará a participação (ou não) do CMPDU na definição de prioridades e indicação de diretrizes para o plano municipal de desenvolvimento urbano.

A definição de prioridades e indicação de diretrizes para atualização do PDU são práticas assumidas pelo CMPDU.

A não inclusão do Conselho no processo de planejamento gera nos conselheiros entrevistados um desconhecimento da política da entidade representada como um todo, o que também impõe limites à efetividade deste espaço. A esse respeito os conselheiros dizem que sobre os “critérios” que utilizam nas votações:

[..] critério que eu uso é mais experiência, porque falta estudo [..]
(Conselheiro, representante da Associação Comercial)

Você analisa se aquilo interessa a cidade ou a grupos [..] Mas quando o interesse da entidade é para ter índice pra construir eu defendo o interesse da entidade. (Conselheiro, representante ADEMI)

O poder econômico Eu acho que está empatado mais para o poder econômico. porque ali a vai rodar milhões de Reais ali e que o poder econômico vê que o meu voto contrário não valeu nada. (Ex Conselheiro, Representante das Comunidades)

Olha, é difícil você enquanto membro do conselho vc não seguir primeiro aquilo que tá na Lei, mas tem aquilo, vc ta olhando para a cidade e vendo como ela se comporta [..] Então eu acho que você pode ter uma alternativa ao plano que não interfira na estrutura dele, que não conflite com os usos, com o sistema viário.. então isso tudo a gente tem que analisar. (Conselheiro representante do IJSN)

O fato de o Poder Público exercer significativo controle sobre as matérias a serem remetidas ao CMPDU limita, ainda, a transparência das ações públicas e conseqüentemente, as condições de um efetivo controle das ações governamentais por parte do Conselho. É praticamente insignificante, outrossim, controle da atuação dos representantes pela entidade representada, prevalecendo posicionamentos pessoais.

Mesmo que os projetos não estejam dentro da lei.. vamos procurar uma forma de legaliza-los. (Conselheiro, representante da ADEMI)

O que regula a cidade é o mercado e muitas vezes se defende uma tese técnica e você está ligado ao problema ali e esquece de ver a cidade como um todo que é o mercado. E cabe a nós mostrar ao corpo técnico a parte prática da coisa. (Conselheiro, representante da ADEMI)

O papel do Conselho é interpretar a legislação, eu acho que papel do Governo e vencer, negociar, articular, eu acho, como isso pode ser um reflexo da cidade, porque se aprende muito, né, ouve-se os anseios populares, as dificuldades às vezes de expressar os anseios populares que, em geral, não têm uma continuidade [...]. (Conselheiro, Líder do Governo)

Contudo, os depoimentos deixam claro que este poder deliberativo e fiscalizador não diz respeito à execução da política de desenvolvimento urbano como um todo, mas, principalmente, à análise e aprovação das construções. Sem minimizar a importância da análise dos processos, esta não substitui a participação do CMPDU no controle da execução dos projetos, o que não se verifica na prática.

De acordo com o interesse nos processos, mostrada no estudo da "permeabilidade", vê-se que, a despeito do não cumprimento de várias competências legais, há um certo controle sobre a aprovação dos projetos mas nenhum controle sobre a fiscalização na execução desses projetos.

Portanto, é possível inferir que o CMPDU possui alta capacidade de influir concretamente no processo de tomada de decisões do governo, não obstante não se possa diferenciar muito os atores no processo de formação dessas vontades, sendo baixo o controle do desejo social. Esta realidade gera uma dicotomia entre seu poder de ação legal e seu poder de ação real.

O discurso tecnicista, em toda a sua arrogância, é outra significativa barreira para a participação efetiva. Tanto é assim que os representantes das entidades ligadas ao

setor empresarial e à construção civil não vêem o conselho como popular e, alguns negam até mesmo a sua natureza política. Para eles, trata-se de um conselho técnico, praticamente um “conselho de notáveis”. Questionado sobre a natureza política do CMPDU um conselheiro insistiu:

Não, de natureza técnica. Pq as normas urbanísticas estão previstas na Lei do PDU, quer dizer, nós não poderemos criar, nós, junto com a secretaria, administramos uma lei [..]

A tática de apropriação do conhecimento pelos representantes que detinham o poder econômico foi uma surpreendente constatação, e só demonstram a habilidade das elites econômicas locais na apropriação desse espaço público:

É muito inteligente. Isso aconteceu não só aqui. Se vc pensar nas organizações, Brasília, né, os tais dos *lobbies*, nas câmaras, nos conselhos, no senado [..] em todos os espaços de poder [..] mostra que a elite brasileira mudou [..]. (conselheiro líder do Governo)

Então, a Lei do PDU é uma lei muito complexa porque se precisa ter um conhecimento de todas as outras leis, inclusive de vizinhança, de trânsito; é uma malha de tal ordem que precisa-se ter tudo na sua frente. Porque você lê uma lei de política urbana e é preciso consultar as outras leis para se saber se é aquilo corresponde ao você está estudando, tentando colocar e defender a sua tese. Isso acabou alargando meu horizonte e eu tenho todas as leis no meu computador; lei de urbanismo e habitação eu tenho. Se um Advogado perguntar eu sei onde estão. Acabou sendo tão gratificante que eu me envolvi, até, emocionalmente, que largo meu trabalho na empresa pra me dedicar a isso. (Conselheiro representante da ADEMI)

O próprio perfil dos conselheiros e suas atividades demonstram os obstáculos à atuação independente do CMPDU:

Engenheiro Civil, de lá pra cá eu venho trabalhando muito na área imobiliária e ultimamente, na construção de um modo geral. (Conselheiro, representante da Associação Comercial)

Eu sou um técnico, sou vice-presidente do SINDICON, tenho vinte e tantos anos de Conselho, eu tenho alguma experiência. (Conselheiro, representante da Associação Comercial)

[..] construção civil, sou empresário da construção civil, já a bastante tempo. (Conselheiro, representante da ADEMI)

Eu sou arquiteto urbanista. (Conselheiro, representante do IJSN)

[..] arquiteto pela UFMG, sou professor do departamento de arquitetura da UFES (Conselheiro, representante do IAB)

Eu sou engenheiro. Eu fui conselheiro do CREA, mas no CMPDU sempre pelo FINDES. (Conselheiro, representante do FINDES)

O fato de que a maioria dos conselheiros possuam eventuais interesses nos projetos em pauta e domínio técnico, impõe limites à efetividade do CMPDU, e, principalmente, desnivela a participação, principalmente quando comparada à dos seguimentos populares. O discurso técnico é posto pelos conselheiros como impedimento à cooptações políticas. Já demonstramos, contudo, que o discurso tecnicista só nivela a linguagem dos interessados funcionando como facilitador dos arranjos político-institucionais e alijando do processo aqueles que não alcançam o nível do discurso e que, por isso, não têm nem mesmo condições de racionalizar uma oposição.

O discurso técnico é também utilizado sob aspectos táticos:

[..] você usa as táticas regimentais, pedidos de vista, de informação.. eu acho que existe uma preocupação das pessoas em ter argumentos, mesmo se for para perder. Tem aquilo do 'eu tenho conhecimento' ou 'eu sei do que eu to falando' [...] entende, ou tem também de caráter mais ritual, "por favor limite-se ao que está sendo discutido. [...] Eles não querem só ganhar, eles querem legitimar a sua posição. Isso eu sinto muito, uma busca de legitimidade, da busca de argumentos técnicos, de vaidade [...]. Até porque os pareceres do Conselho têm caráter técnico, eles dão respostas. À vezes você vê argumentos meramente funcionais [...] A tática de tentar a coisa. Eu sou muito flexível ao conduzir a reunião, porque eu acho que se você mantiver a coisa muito na rigidez do regimento, não dá certo. Inclusive eu tenho certa estratégia de quem vota e de quem fala primeiro [...] (Conselheiro, Líder do Governo)

Uma outra questão que pode ser apontada e que constitui um grave problema na execução das políticas públicas é a setorialização e a falta de interdisciplinaridade entre as próprias Secretarias Municipais. A prefeitura de Vitória, a exemplo de outros Municípios, não teve, ao longo do período estudado, uma administração integrada, fator que dificulta tanto a elaboração quanto à execução das políticas. Rivalidades internas e a própria estrutura administrativa contribuíram para o agravamento do problema, que trouxe reflexos diretos sobre a atuação do Conselho:

A SEMOB participa mal [...] Já foi melhor, mas retirar a fiscalização da SEMOB (Secretaria de obras) tirou a vontade de participar do conselho. O Meio Ambiente passou a ter mais papel em alguns momentos, com o Jarbas, aí vai dependendo do Governo, dos Secretários [...] Na verdade,

quem não fiscaliza não tem poder. Na minha visão, quem legisla tem que fiscalizar (Conselheiro, Líder do Governo)

Por fim, a ausência de mecanismo de comunicação entre Conselho e Sociedade para a tomada de decisões foi apontada, além de óbice à transparência e ao controle da atuação do conselho, como elemento dificultador da eficiência do CMPDU enquanto instrumento de participação no âmbito da política urbana.

Por não possui, para além das suas reuniões, nenhum canal formal para acolhimento de opiniões ou posições que apoiem realmente as decisões tomadas como pertinente ao social democrático ou um fórum de discussões específico para os representantes das comunidades, onde seriam debatidas e traçadas diretrizes para atuação deste segmento no CMPDU, cria-se uma condição de interdependência do Conselho e a frágil identificação com um projeto político-social. Esta reforçada pela já descrita aliança político-privada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o escopo de contribuir para o estudo das recentes experiências de gestão participativa, intentamos analisar a trajetória do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano de Vitória, inicialmente com o fito de ressaltar algumas de suas contradições e ambivalências, ressaltando, contudo, os aspectos positivos dessa espécie de gestão partilhada. No percurso, as relações de poder que emanaram de sua prática, inevitavelmente nos despertaram o interesse e revelaram aspectos ainda pouco pensados nos trabalhos que versam sobre o tema dos espaços públicos e da descentralização gerencial. Assim, confirmamos nossas hipóteses, mas por caminhos transversos.

Tem sido habitual o discurso da existência de continuidades históricas e menção ao patrimonialismo, ao clientelismo e ao corporativismo como obstáculos à democratização dessa esfera pública. Em razão da metodologia e da interdisciplinariedade adotadas, buscamos um enfoque diverso, fugindo da institucionalização dos problemas encontrados. Foucault e suas análises arqueológicas nos auxiliaram a detectar fissuras que repartem ainda mais o objeto: vaidades, interesses, aptidões individuais e de pequenos grupos foram apontadas. Fugimos, porém das generalizações, em razão das nossas próprias limitações e de fatores que distinguem o objeto.

O saldo, a partir das críticas impressas pode não ser de todo positivo. Não se pode negar, contudo, que ao longo dos 17 anos estudados, a cidade de Vitória cresceu e se desenvolveu em termos de planejamento urbano e é, para muitos um modelo dentre as cidades brasileiras. Todos os conselheiros entrevistados destacaram a importância do CMPDU e dos serviços que ele prestou para a cidade.

O CMPDU conquistou, outrossim, um razoável espaço de atuação, o que, após muitos embates, fez com que passasse a exercer a grande maioria de suas competências legais. Ficam, ainda, um pouco afastados da elaboração dos projetos de governo relacionados ao desenvolvimento da cidade, mas insistem em recomendar políticas e modificações legislativas através de suas proposições.

Apesar disso ainda temos duas Vitórias (ou mais). Temos uma “Cidade Legal” e uma “Cidade Illegal” como bradam os discursos de campanha. Os problemas urbanos decorrentes do apontado crescimento acelerado e do modelo segregador de planejamento ficam fora da pauta do CMPDU. O grave problema do déficit habitacional foi, durante os primeiros anos de atuação totalmente desconsiderado, depois relegado a outros departamentos e projetos especiais de governo.

Não obstante os limites apontados, ampliou o âmbito de discussão, trazendo outras visões e interesses para a governança. O aumento do número de reuniões, por si só, já é uma clara demonstração do aumento da intervenção do Conselho na gestão pública municipal. Ampliou-se a arena de discussão, ampliou-se o debate, só não se pode falar ainda em “democratização” desse espaço, visto que muitos interesses sociais foram alijados desse processo.

Não temos o intuito de apontar caminhos para a solução dos problemas apontados, mas é inafastável o papel da educação no processo de amadurecimento da democracia brasileira. Mas não a mera educação primária, com uma conotação puramente tecnicista, científica, nos moldes do que aconteceu no período da coalisão cívico-militar (1964-1984) e do que ocorre em países que buscam tão-somente o crescimento econômico. Falo da **Educação Política**, da difusão e do desenvolvimento de um espírito crítico.

Não se pode, entretanto, adotar o discurso comum e dizer que enquanto não se desenvolve um adequado processo de educação política, esse tipo de mecanismo participativo está fadado ao fracasso, ou não produz efeitos positivos para a vida social. Muito pelo contrário. A concretização dessas instâncias participativas fazem parte do processo do processo de Educação Política. Utilizando o parâmetro do Carvalho²⁶², até mesmo o “voto de cabresto” fez parte de um processo de aprendizagem política.

²⁶² CARVALHO, 2004, p. 45.

Limitar a participação dos cidadãos desprovidos dessa educação equipara-se à proibição do voto dos analfabetos: “O ganho que a limitação do voto poderia trazer para a lisura das eleições era ilusório. A interrupção do aprendizado só poderia levar, como levou, ao retardamento da incorporação dos cidadãos à vida política.

Hoje, após alguns anos de experiência, a bandeira não pode ser somente a participação da sociedade nas esferas decisórias, mas a inserção da heterogeneidade da sociedade civil nos espaços públicos participativos. Várias vezes tem que ser ouvidas a fim de que se possa começar a falar em representatividade e se possa romper com a aliança que se vem criando entre o poder público e os seguimentos econômicos das elites, sob uma falsa roupagem de “interlocução Estado-sociedade civil”.

É por estar muito aquém dessa igualdade é que, a meu ver, a eficiência do CMPDU pode ser questionada, não obstante goze o conselho de certo prestígio social e interfiram os conselheiros em assuntos de grande relevância para a cidade: faltam a ele outros olhares.

A partir das análises feitas e das ambigüidades detectadas, propusemos ao instituto Pólis, contratado pela PMV para dar consultoria na elaboração do novo Plano Diretor, uma nova composição para o Conselho e uma maior rotatividade entre os conselheiros, com o fito de evitar a perpetuação de poderes. A sugestão foi integralmente aceita tanto pela consultoria como pelos técnicos do Município. O próprio CMPDU, contudo, fez algumas modificações, mas o fato é que houve um aumento significativo no número de representantes populares que seriam eleitos em suas regiões administrativas no novo projeto de plano diretor que já se encontra em discussão na Câmara Municipal para votação.

Serão esses novos representantes populares capazes de formular sua representação e de se articular em torno das pretensões de suas comunidades, se apropriando do conhecimento necessário à efetivação desses interesses como vem fazendo os empresários ao longo desses anos no CMPDU? Ou, ao contrário, utilizarão o espaço do CMPDU como fonte de poder pessoal?

Pretenderá o Poder Público, algum dia, fomentar a educação política como projeto de democracia e não só com intuitos legitimantes ou Habermas continuará a ser considerado por muitos como utópico?

Um novo modelo foi proposto, mas a superação de velhas continuidades depende, outrossim, de uma mudança na cultura política local. Se isso realmente ocorrerá, só o tempo irá nos dizer.

REFERÊNCIAS

1. ABREU, M. **Evolução urbana do Rio**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1987.
2. ALFONSIN, B. O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas. In: CONGRESSO BRASILEIRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MEIO AMBIENTE, 2., 2001. **Anais..** Canela, 2001.
3. ALVES, D. S. Revisão do PDU. **A Gazeta**, Vitória, 1986. Caderno 1, p. 2, c1 e 2.
4. ANDREÃO, A. M. et al. **Vitória: uma visão histórica e crítica**. Vitória: Prefeitura Municipal de Vitória; Secretaria Municipal de Educação, 1986.
5. ARAGÃO, L. **Habermas: filósofo e sociólogo do nosso tempo**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2002.
6. ARATO A.; COHEN J. **Sociedade civil e teoria social. Sociedade civil e democratização**. Belo Horizonte: Ed. Del Rey, 1994.
7. ARENDT, H. **A condição humana**. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1987.
8. ARRIGHI, G. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1997
9. AZAMBUJA, D. **Teoria geral do estado**. 34. ed. São Paulo: Globo, 1995.
10. BARATA, A. **A causa pública**. Disponível em: <<http://www.recensio.ubi.pt.com.br>> . Acesso em: 3 ago. 2004.
11. BASSUL, J. R. **Estatuto da cidade: quem ganhou? Quem perdeu?** Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.
12. BENEVIDES, M. V. M. Cidadania e democracia. **Lua Nova**, n. 33, p. 5-16, 1994.
13. BOBBIO, N. **Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1987.
14. BOBBIO, N. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000a.
15. BOBBIO, N. **A teoria das formas de governo**. 10. ed. Brasília: UNB, 2000b.
16. BOBBIO, N. **Teoria geral da política**. A filosofia política e as lições dos clássicos. São Paulo: Campus, 2000c.

17. BOBBIO, N.; MATTEUCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 5. ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2000. v. 2.
18. BONAVIDES, P. Um novo conceito de democracia Direita. In: _____. **Teoria do estado**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.
19. BONAVIDES, P. **Política e Constituição**: os caminhos da democracia. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
20. BONAVIDES, P. **A constituição aberta**. São Paulo: Malheiros, 1996.
21. BONAVIDES, P. **Direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 1998.
22. BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2004.
23. BRASIL. Decreto-Lei n.º 95.075, 22 outubro de 1987. Dispõe sobre o Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente - MHU, e da outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso: abr. 2006.
24. BRASIL. Ministério do Planejamento. Coordenação econômica. **Programa estratégico de desenvolvimento**. Brasília, 1968. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>. Acesso em: 24 maio 2006.
25. BRASIL. Senado Federal. Decreto-Lei n.º 95.075, 22 outubro de 1987. Dispõe sobre o Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente - MHU, e da outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso: abr. 2006.
26. BRASIL. Senado Federal. Lei n.º 6.766, 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e da outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso: abr. 2006.
27. BRASIL. Senado Federal. Lei. n.º 10.257, 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e da outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso: abr. 2006.
28. CALSING, E. F. O município brasileiro e a descentralização governamental: anotações sobre a necessidade de revitalização dos municípios. In FIGUEIREDO, W. (Coord.). **Cidadão, estado e políticas no Brasil contemporâneo**. Brasília: UNB, 1986.
29. CAMPOS JÚNIOR, C. T. **A construção da cidade**: formas de produção imobiliária em Vitória. Vitória: Floricultura, 2002.
30. CAMPOS JÚNIOR, C. T. **Crescimento urbano e expansão do mercado imobiliário na Grande Vitória**. Disponível em: <www.estacaocapixaba.com.br/textos/arquitetura>. Anexo em: 12 jan. 2006.

31. CAMPOS JÚNIOR, C. T. **O novo arrabalde**. Vitória: Prefeitura Municipal de Vitória, Secretaria Municipal de Cultura e Turismo, 1996.
32. CAMPOS JÚNIOR, C. T. **A história da construção e das transformações da cidade**. Vitória: Cultural-ES, 2005.
33. CAPELATO, M. H. História política. **Estudos históricos**, Rio de Janeiro, v 9, n. 17, p. 161-165, 1996.
34. CAPRA, F. .Deep ecology: a new paradigma.. In: SESSIONS, G. (Org.) **Deep ecology for the twenty-first century**. Boston: Shambhala, 1995. p.19-25.
35. CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.
36. CHAVES, L. C. Neoliberalismo e globalização. Disponível em: <<http://www.culturabrasil.org/neoliberalismoeglobalizacao.htm>>. Acesso em: 10 maio 2005.
37. CHAUI, M. **Cultura e democracia**. São Paulo. Moderna, 1984.
38. CERNEA, M. M. The sociologist's approach to sustainable development. In: SERAGELDIN, I.; STEER, A. (Org.). **Making development sustainable: from concepts to action**. Environmentally sustainable development occasional paper series, No.1. Washington (D.C.): The World Bank, 1994.
39. CONSELHO popular de Vitória. **O Popular**: informativo mensal do Conselho Popular de Vitória, ano 2, n. 3, abr. 1998.
40. DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 9-15.
41. DALLARI, D. A. **O que é participação política**. 9. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.
42. DE GRAZIA, G. (Org.). **Plano diretor**: instrumento de reforma urbana. Rio de Janeiro: Federação de órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), 1990.
43. DEL LUIZ, N. **Formação do sujeito e a questão democrática em Habermas**. Disponível em: <<http://www.senac.br/informativo>>. Acesso em: 21 out. 2003.
44. DEMO, P. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1999.
45. DANIEL, C. **Papel dos conselhos de políticas públicas**. Disponível em: <<http://www.polis.org.br>>. Acesso em: 22 maio 2004. (Entrevista concedida em 7/11/2000 a Ana Claudia C. Teixeira e Maria do Carmo A. A. Carvalho (Instituto

Pólis) e Natalina Ribeiro (Núcleo de Participação Popular – Prefeitura Municipal de Santo André)

46. DAVIS, K. A urbanização da humanidade, In CIDADES: a urbanização da humanidade (obra coletiva). 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
47. DERENZI, L. S. **Biografia de uma ilha**. 2. ed. Vitória: Prefeitura Municipal de Vitória, 1995.
48. DOIMO, A. M. **A vez e voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós/70**. Rio de Janeiro: Relume-Dumaré; ANPOCS, 1995.
49. DOIMO, A. M. **Movimentos sociais e conselhos populares: desafios da institucionalidade democrática**. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 14., 1990. (Trabalho apresentado no seminário temático “Democracia, conflito e participação na cidade”).
50. DOIMO, A. M. **Movimento social urbano, igreja e participação popular**. Petrópolis; Vozes, 1984.
51. DOIMO, A. M.; BANCK, G. A. **Entre a utopia e a estratégia: um estudo de caso do movimento social urbano**. Vitória: Cultural –ES, 1989.
52. DOWBOR, L. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense, 1994.
53. DURHAM, E. Movimentos sociais: a construção da cidadania. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 10, p. 24-30, 1984.
54. ESPÍRITO SANTO (Estado). Agenda 21. Disponível em: < http://www.es.gov.br/site/cidadaos/m_amb_agenda21.aspx >. Acesso em: 22 maio 2006.
55. BITENCOURTT, G. colocar titulo do capitulo. In: _____. **Espírito Santo: um painel da nossa história**. Vitória (ES): Secretaria da Cultura do Espírito Santo, 2002. p. 189-216.
56. ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Estado de Ações Estratégicas e Planejamento. **Estudo sobre a ocupação irregular de terra na Grande Vitória: resultado e análise**. Vitória: Instituto Jones dos Santos Neves, 1994.
57. FABRES, P. R. **A Gênese do Município no Brasil em Oliveira Viana e Raymundo Faoro**. 2004. 31 f. Monografia (Bacharelado em Ciências Sociais) - Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2004.
58. FELIPE, J. M. A. **Embratel, história e cultura: efeitos da política nacional de telecomunicações no desenvolvimento sócio-econômico do Espírito Santo (1980-1989)**. 2005. 171 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em História Social das Relações Políticas) - Centro de Ciências Humanas e Naturais, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2005.

59. FERNANDES, E. **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.
60. FERNANDES, E. A regularização de favelas no Brasil: problemas e perspectivas. In: SAULE JUNIOR, N. (Coord.). **Direito à Cidade**: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limonad, 1999.
61. FERNANDES, R. Elos de uma cidadania planetária. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 10, n. 28, p. 15-34, 1995.
62. FERRARO, A. R.; RIBEIRO, M. **Movimentos sociais**: revolução e reação. Pelotas: EDUCAT, 1999.
63. FERRAZ, A. T. et al. **Movimento reivindicatório de bairros do município de Vitória**. Vitória: PMV, 1990.
64. FIGUEIREDO, R.; LAMOUNIER, B. **As cidades que dão certo**: experiências inovadoras na administração pública brasileira. Brasília: MH Comunicação, 1996.
65. FONTANA, A.; NACIF, V. M. S. **Três princípios norteadores da política social do governo Paulo Hartung**. Vitória, 1995. (mimeo).
66. FOUCAULT, M. **As palavras e as coisas**: uma arqueologia das ciências humanas. Tradução Salma T. Muchail. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1992.
67. FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Disponível em: <<http://www.unb.br/fe/tef/filoesco/foucault/>>. Acesso em: 13 mar. 2006.
68. FOUCAULT, M. **Vigiar e punir**: nascimento da prisão. 26. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.
69. FRANCO, A. **O papel estratégico das ONGs**. Brasília: Instituto de Política, 1994. (Mimeo).
70. FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1959.
71. GINZBRUG, C. **O queijo e os vermes**: o cotidiano e as idéias de um moleiro perseguido pela inquisição. 3. ed. São Paulo: Cia das Letras, 1987.
72. GINZBRUG, C. **Relações de força**. São Paulo: Cia das Letras, 2002.
73. GOHN, M. G. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGS e redes solidárias**. São Paulo: Cortez, 2005.
74. GOHN, M. G. **Teoria dos movimentos sociais**. Paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo: Loyola, 1997.
75. GRAMSCI, A. **Concepção dialética da história**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

76. GENTILLI, R. M. L. **A prática profissional no contexto das políticas sociais**. 1987. 142 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1987.
77. GERSCHMAN, S. **A democracia inconclusa**: um estudo da reforma sanitária brasileira. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1995.
78. GUATTARI, F. **A revolução molecular**. São Paulo: Brasiliense, 1987.
79. GUATTARI, F. **As três ecologias**. Campinas: Papyrus, 1990.
80. HABERMAS, J. **A crise de legitimação do capitalismo tardio**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1980.
81. HABERMAS, J. **Direito e democracia entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 2, p. 99.
82. HABERMAS, J. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
83. HARVEY, D. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. **Espaço & Debates**, São Paulo, v. 16, n. 39, p. 48-64, 1996.
84. HEGEL, G. W. F. **Princípios da filosofia do Direito**. Lisboa: Martins Fontes, 1997. (Primeira edição alemã, 1820).
85. HERKENHOFF, M. B. L. **O papel do líder comunitário**. Vitória: Secretaria de Produção e Difusão Cultural/UFES, 1995.
86. IBGE. Dados históricos dos censos. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censohistorico/1940_1996.shtm>. Acesso em: 10 abr. 2006.
87. IBGE. Grau de urbanização. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2002/a04.pdf>>. Acesso em 17 fev. 2006.
88. INSTITUTO POLIS. Disponível em: <<http://www.polis.org.br>>. Acesso em: 20 mar. 2006).
89. JABOR, A. Temos que criar uma nova “esquerda”: os velhos militantes esqueceram a vida real. **Jornal A Gazeta**, Vitória, 26 jul. 2005. Caderno Dois, p. 6.
90. JAGUARIBE, H. **Brasil**: reforma ou caos? Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
91. JELLINEK, G. **Teoria general del estado**. San Luiz Potosi (México): Compañia Editorial Continental, 1956.

92. LAFER, C. **JK e o Programa de Metas (1956-61)**: processo de planejamento e sistema político no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
93. LEFEBVRE, H. **De lo rural a lo urbano**. 4. ed. Madrid. Aliança Editorial, 1974.
94. LEFEBVRE, H. **La revolucion urbana**. 4. ed. Madrid: Aliança Editorial, 1983.
95. LEITE, J. L. **A república do mangue**: controle policial e prostituição no Rio de Janeiro (1954-1974). Rio de Janeiro: Ed. Escola Ana Nery, 2000.
96. MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
97. MELLUCCI, A. **Social movements and the democratization of everyday life**. Civil society and the state. Londres, 1988.
98. MENDONÇA, E. **A Grande Vitória está sendo planejada?** Uma análise do processo de planejamento urbano da Grande Vitória. Vitória: Departamento de Arquitetura e Urbanismo/ Universidade Federal do Espírito Santo, [1991]. (Relatório de pesquisa apresentado ao CNPQ, 1989-1991).
99. MONJARDIM, A. **Vitória física**: geografia, história e geologia. Vitória: Rev. Canaan, 1950.
100. MONTEIRO, Y. D. P. **Subsídios para a elaboração do plano diretor**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima; Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal), 1990.
101. MOTA, F. C. M. **Integração e dinâmica regional**: o caso capixaba (1960-2000). 2002. 166f. Tese (Doutorado em Economia) - Departamento de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.
102. MOTTA, P. R. **Gestão contemporânea**: a ciência e a arte de ser dirigente. Rio de Janeiro: Record, 1991.
103. MOURA, M. S. S. . Cidades empreendedoras, cidades democráticas e a construção de redes públicas na gestão local. **Revista Organização e Sociedade**, Salvador, v. 7, p. 7-29, 1997.
104. NACIF, V. M. S. CJP $\frac{3}{4}$ Comissão justiça e paz da arquidiocese de Vitória x movimentos sociais. In: PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA. **Movimentos sociais**: Vitória: Prefeitura Municipal, Secretaria de Cultura e Turismo, 1996.
105. NEDER, R. T. As ONGs na reconstrução da sociedade civil no Brasil. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO. São Paulo, 2002.
106. NOGUEIRA, M. A. **As possibilidades da política**: idéias para a reforma democrática do estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

107. OFFE, C. A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In: PEREIRA, L. C. B.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Org.). **Sociedade e estado em transformação**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999. p. 119-145.
108. OLIVEN, R. G. **Urbanização e mudança social no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1980.
109. PEREIRA, L. C. B. Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado. In: PEREIRA, L. C. B.; WILHEIM, J.; SOLA, L. (Org.). **Sociedade e estado em transformação**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999. p 67-116.
110. QUINTO JR., L. P. **Dimensão social do urbanismo moderno no Brasil. A gênese conservadora**. 2002. Tese (Doutorado em Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.
111. RÉGIS, I. B. Entrevista. **Cidade: Revista de Vitória**, Vitória, ano 1, n. 1, jan./fev. 1995.
112. REIS, D. A. Ditadura e sociedade: as reconstruções da memória. In: REIS, D. A.; RIDENTI, M. M.; SÁ, R. P. (Org.). **O golpe e a ditadura militar quarenta anos depois (1964-2004)**. São Paulo: EDUSC, 2004.
113. RELATÓRIO Nacional da Segunda Conferência Mundial das Nações Unidas sobre assentamentos humanos – HABITAT II. Istambul, 1996. Disponível em: <https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/melhores_praticas>. Acesso em: 22 maio 2006.
114. RIBEIRO, A. C. T. A reforma e o plano: algumas indicações gerais. In: DE GRAZIA, G. (Org.). **Plano diretor: instrumento de reforma urbana**. Rio de Janeiro: Federação de órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), 1990.
115. RIBEIRO L. C. M. **O Casamento das elétricas capixabas: um estudo da história da ESCELSA Espírito Santo Centrais Elétricas S/A 1951-1968**. 2003. Tese (Doutorado em História) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2003.
116. RIBEIRO, L.C.Q. Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In: RIBEIRO, L. C. Q. P. (Org.). **Cidade, povo e nação, a gênese do urbanismo moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, [s.d.]. p. 53-77.
117. RIDENTI, M. **Classes sociais e representação**. São Paulo: Cortez, 1994.
118. ROCHA, H. C.; MORANDI, A. **Cafeicultura e grande indústria: a transição no Espírito Santo 1955-1985**. Vitória: Fundação Ceciliano Abel de Almeida, 1991.
119. RODRIGUES, A. C. **Espírito Santo século 21: evolução e distribuição demográfica no Espírito Santo 1980-2010**. 1991. Vitória, 1987. p. 53-87.

120. ROSTOLDO, J. P. **Brasil, 1979-1989: Uma década perdida?**. 2003. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal do Espírito Santo. Vitória, 2003.
121. ROUSSEAU, J.J. **O contrato social**. São Paulo: Martins fontes, 1999. v. 1.
122. SANTOS, R. F.; COSSETTI, M. P.; MORANDI, A. **Vocação econômica e emprego**. Projeto Vitória do Futuro. Diagnóstico. Vitória: PMV, 1996-2010. p. 67-95.
123. SAULE JUNIOR, N. (Coord.). **Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Max Limonad, 1999.
124. SAULE JUNIOR, N. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabrir editor, 1997.
125. SCHERER-WARREN, I. **Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização**. São Paulo: Hucitec, 1999.
126. SCHERER, C. **Entre a utopia e a realidade. Tensões e conflitos entre o PT e Vítor Buaiz (1995-1998)**. 2005. Dissertação (Mestrado em História Social das Relações Políticas) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2005.
127. SCHMIDT, B. V. **O estado e a política urbana no Brasil**. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1983.
128. SCHMIDT, B.; FARRET, R. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986.
129. SILVA, C. A. Os fóruns temáticos da sociedade civil: Um estudo sobre o fórum nacional de reforma urbana. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e espaços Públicos no Brasil**: São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 143-301.
130. SILVA, De P. **Vocabulário jurídico**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994.
131. SILVA, J. A. **Direito urbanístico brasileiro**. 2 ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1997.
132. SILVA, M. Z. **Espírito Santo: estado, interesses e poder**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1986.
133. SILVA, V. R. (Org.) **Conselhos municipais e poder local**. Pelotas: Educat, 1998.
134. SIQUEIRA, M. P. **O desenvolvimento do Porto de Vitória 1870-1940**. 1980. 137 f. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 1980.
135. SOLA, L. **Sociedade e o estado em transformação**. Brasília: ENAP, 1999.

136. TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
137. TATAGIBA, L. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (Org.). **Participação em São Paulo**. São Paulo: UNESP, 2004.
138. TATAGIBA, L. **Participação, cultura política e modelos de gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências**. 2003. 190f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 2003. TESTA, M. **Pensar em saúde**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1992.
139. TOPALOV, C. Da questão social aos problemas urbanos: os reformadores e a população das metrópoles em princípios do século XX. In: RIBEIRO, L.; QUEIROZ, C. P. (Org.). **Cidade, povo e nação, a gênese do urbanismo moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, [s.d.] . p. 23-51
140. TORRES, M. D. F. **Para entender a política brasileira**. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
141. TURNER, B. Outline of a theory of citizenship. **Sociology**, London, v. 24, n. 2, p. 189-217, 1990.
142. VALLADARES, L. Urban Sociology in Brasil: a research report. In: **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 12, p. 285-302, 1988.
143. VALLADARES, L. Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil. In: BOSCHI, R. (Org.). **Cooperativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Rio Fundo/IUPERJ, 1991. p. 81-112.
144. VIEIRA, L. **Os argonautas da cidadania**. A sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001.
145. VILLAÇA, F. A crise do planejamento urbano. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 45-51, 1995.
146. TEIXEIRA, D. M. Entrevista com Flávio Villaça. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/entrevista/villaca/villaca.asp>>. Acesso em: 20 maio 2006.
147. VITÓRIA (ES). Código de edificações. Lei n. 4. 821/98. Institui o Código de Edificações do Município de Vitória e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br>>. Acesso em: maio 2005.

148. VITÓRIA (ES). Código de posturas. Lei nº 6.080/2003. Institui o código de posturas e de atividades urbanas do município de Vitória. Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br>>. Acesso em: maio 2006.
149. VITÓRIA (ES). Decreto nº 10.402/1999. Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br>>. Acesso em: maio 2006.
150. VITÓRIA (ES). Frente Popular Urbana Vitória-ES. **Reforma urbana para a Grande Vitória**. Vitória: Fase, 1992.
151. VITÓRIA (ES). Lei nº 4.167/1994. Institui o Plano Diretor do Município de Vitória.
152. VITÓRIA (ES). Lei nº 4.438/97- Institui o Código Municipal de Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br>>. Acesso em: maio 2006.
153. VITÓRIA (ES). Lei nº 2.481, de 11 de fevereiro de 1977. Antigo Código de Posturas do Município. Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br>>. Acesso em: maio 2006.
154. VITÓRIA (ES) - Lei nº 3.158/1984. Primeiro Plano Diretor do Município. Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br>>. Acesso em: maio 2006.
155. VITÓRIA (ES). Lei nº 4.167/1994- Institui o segundo plano diretor do Município. Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br>>. Acesso em: maio 2006.
156. VITÓRIA (ES) Lei nº 4.706/1998. Altera a composição do CMPDU. Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br>>. Acesso em: maio 2006.
157. VITÓRIA (ES) Lei nº 4.828/1999. Altera a composição do CMPDU. Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br>>. Acesso em: maio 2006.
158. VITÓRIA (ES). Lei nº 4.898/1999 Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br>>. Acesso em: maio 2006.
159. VITÓRIA (ES). Plano Diretor Urbano. Disponível em: <<http://www.vitoria.es.gov.br/pdu/index.htm>>. Acesso em: 20 mar. 2006.
160. VITÓRIA (ES). Prefeitura de Vitória. **Agenda 21 da cidade de Vitória**: um sonho em construção. Vitória: Prefeitura de Vitória, 2003.
161. VITÓRIA (ES). Prefeitura de Vitória. **O Vitória do futuro e a Agenda 21 local (1996-2010)**. Vitória: Prefeitura de Vitória, 1996.
162. VITÓRIA (ES). Prefeitura de Vitória. **Vitória do turismo**: plano de desenvolvimento sustentável do turismo da cidade de Vitória: 2000-2008. Vitória: **Prefeitura** de Vitória, 2000.

163. VITÓRIA (ES). Prefeitura de Vitória. **Projetos prioritários e diretrizes para 1996**. Vitória: Prefeitura de Vitória, 1996.
164. VITÓRIA (ES). Secretaria Municipal de Cultura. **Identidade capixaba**. Vitória, 2001. (Escritos de Vitória; 20).
165. WANDERLEY, M. B. **Metamorfose do desenvolvimento de comunidade e suas relações com o serviço social**. São Paulo: Cortez, 1993.
166. WOLFE A. **Três caminhos para o desenvolvimento: mercado, estado e sociedade civil**. Desenvolvimento, cooperação Internacional e as ONGs. Rio de Janeiro: IBASE-PNUD, 1992.
167. ZECCHINELLI, I. S. **Projeto São Pedro: desenvolvimento urbano integrado e preservação do manguezal**. Vitória (ES): uma experiência municipal a caminho do desenvolvimento sustentável. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2002.