

DEMOCRACIA E REFORMA URBANA: LIMITES E POSSIBILIDADES

Autora: Vívian Lara Cáceres Dan¹

Coautora: Flávia Lages de Castro²

1.INTRODUÇÃO

Para podermos pensar os problemas ligados ao futuro da humanidade não podemos fugir a um questionamento por detrás de qualquer diagnóstico relacionado à questão urbana: como entender e resolver os problemas sociais das cidades ligados aos processos de desigualdades/ exclusão social e às dinâmicas de segregação sócio espacial? Diante do modelo de globalização neoliberal cujas transformações afloraram no capitalismo internacional e também na forma como o Brasil foi inserido ao processo de globalização e devido à mudança no padrão de urbanização brasileira a partir da década de 1990, aprofunda-se a periferização das metrópoles, o aumento de favelas e loteamentos irregulares, assim como em muitas cidades ocorre o surgimento de núcleos e condomínios fechados em espaços periféricos “tornando o espaço urbano muito mais complexo, desigual e heterogêneo”. Estamos compelidos a conviver cada vez mais com as duas cidades: a legal e a ilegal. Quais respostas podemos dar à complexa problemática urbano-metropolitana no país? Qualquer que seja ela, ao pensarmos em desenvolvimento urbano e expansão urbana precisamos compreendê-la sob a ótica social.

O que se observou até 2003 no Brasil, ano da criação do Ministério das Cidades é que em períodos anteriores não existia nenhum projeto de intervenção nas cidades no que tange à regulação do solo urbano, habitação, saneamento ambiental, mobilidade e transporte público, temas dessa Conferência, e que a entrada desse Ministério foi interpretada como resposta a esse “vazio institucional”, ou seja, o impulso necessário para uma política nacional de desenvolvimento urbano que tivesse como objetivo a construção do projeto de cidades sustentáveis e democráticas. Essa intervenção nacional foi lida como necessária para definir as

¹DAN, Vívian Lara Cáceres. Pós-Graduada (Doutorado) no Programa de Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF); *e-mail*: vivianlcaceresdan@gmail.com

²CASTRO, Flávia Lages de. Pós-Graduada (Doutorado) no Programa de Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF); *e-mail*: flavialages@gmail.com

diretrizes e o desenvolvimento dos planos e projetos e para impulsionar políticas integradas como meio de dar respostas coerentes em relação às problemáticas acima evidenciadas como centrais. Nesse sentido, foi dado início à construção dessa política nacional de desenvolvimento urbano ficando visível a busca por estruturas normativas representativas considerando-se essencial a participação da sociedade e para isso institucionalizou-se os Conselhos das Cidades e realizam-se as Conferências Municipais.

2.JUSTIFICATIVA

A 5 Conferência Nacional das Cidades aconteceu esse ano de 2013 em Niterói-RJ com o tema “**Quem muda a cidade somos nós: Reforma Urbana já**”, enfatizando aquilo que já foi pauta das outras quatro Conferências: a criação e efetivação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU).

Os temas sobre cidades e o debate urbano têm-se evidenciado principalmente a partir da criação do Ministério das Cidades, quando se focou na importância da elaboração dos planos diretores e de sua articulação com as políticas setoriais (Política habitacional, Mobilidade e Saneamento) e regionais. Os planos diretores assim, são vistos como o instrumento mais relevante para o planejamento urbano, pois são eles que definem a política de desenvolvimento e de expansão urbana. Segundo Madeira Filho e Gomes (2010, p. 12) essa obrigatoriedade dos planos diretores participativos deu origem a uma gestão mais integrada entre os entes federativos e o enfoque dado aos municípios foi extremamente importante para atualizar as políticas públicas, uma vez que o interesse local se mostra como a “mola” propulsora para se efetivar os projetos de desenvolvimento urbano. Outro ganho citado por esses autores foi em relação ao salto qualitativo em gestão pública pois a União passou a estabelecer os critérios gerais para serem medidos e inclusive qual a metodologia a ser usada aproximando-se do “modelo empresarial”.

3.OBJETIVOS

Esse trabalho pretende pensar a Democracia a partir dos instrumentos de gestão urbana que objetivam a construção de cidades mais sustentáveis e democráticas. Para iniciar esse debate abordaremos o texto base da 5 Conferência

Nacional das Cidades que aconteceu esse ano em Niterói-RJ para entendermos os avanços, as ausências e falhas na estrutura normativa constatadas junto à realidade urbana no Brasil evidenciando algumas críticas à atual estrutura democrática. Assim o debate sobre a Democracia estará relacionado ao desenvolvimento urbano e salientará as mudanças tão urgentes que estão sendo pensadas a partir da lei que rege a Reforma Urbana e a pretensa implantação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, instrumentos vistos como necessários para consolidar a gestão democrática e participativa e estarem promovendo o controle e justiça social.

4.METODOLOGIA

A metodologia utilizada foi a dedutiva a partir de uma revisão bibliográfica e dos instrumentos normativos bem como a observação participativa da Conferência Nacional participando da revisão e aprovação do novo plano diretor da cidade e de alguns blocos de discussão sobre itens específicos como a questão do saneamento urbano.

5.RESULTADOS

A participação dos cidadãos através de ferramentas democráticas sempre foi vista como um ponto positivo já que os cidadãos saíam de uma condição passiva (tutelada) para uma mais ativa (ativismo democrático) e ocorreria uma transformação política cuja consequência seria criar condições para um controle público e voluntário de gestão, entendendo-se que a cidade é de todos e não apenas de técnicos e administradores. O que temos disponível então são os planos e esses marcos regulatórios setoriais, bem como os recursos para implantação das diretrizes dos planos e programas, porém, o documento evidencia que ainda carecemos dessa articulação das políticas, bem como do fortalecimento do que é considerado “boa prática urbana”, ou seja, prática pautada no debate e no planejamento urbano a médio e longo prazo; também da consolidação daquilo que foi visto como conquista no Estatuto da Cidade, ou seja, a implantação nos municípios de uma gestão urbana sustentável com gestores pensando nos fins sociais e bem comum. Essa meta deve então ser incorporada nos discursos dos governos locais e passa a ser uma bandeira dos movimentos sociais urbanos rumo a sua implantação.

Madeira Filho e Gomes (2010, p. 26) ressaltam as modificações que estão sendo constatadas no que se refere à tradição democrática dos municípios, que por muito tempo estiveram ligadas ao atendimento de interesses particulares, de caráter centralizador e não representava o interesse coletivo. Assim, as políticas públicas se davam de “cima para baixo”, na maioria das vezes ineficientes ou inadequadas por não estarem condizentes com a realidade local. A mudança que se pretende ver avançar cada vez mais é em relação a uma efetiva sincronia com o que for implementado em contexto local, em conexão com o regional e nacional.

As ações de investimentos nas cidades devem ser conduzidas conforme o Plano diretor e a prioridade é solucionar os problemas locais concedendo igualmente o acesso aos equipamentos urbanos bem como provendo qualidade de vida. Ainda deve estabelecer como a propriedade cumprirá sua função social e como será garantido o acesso a terra urbanizada e regularizada. Essa medida reforçaria o aspecto do planejamento e daria um aspecto prático à juridicidade.

O discurso que se constrói a partir de um documento introdutório da Conferência destaca a necessidade de se assegurar aos cidadãos brasileiros qualidade de vida, sustentabilidade e cidades mais justas, mudanças tão urgentes que estão sendo pensadas a partir da lei que rege a Reforma Urbana e a pretensa implantação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano. Segundo o documento, trata-se de um anseio da sociedade civil e a sua criação e efetivação seria o suporte para implantar a cultura do planejamento nos municípios brasileiros consolidando a gestão democrática e participativa e estaria promovendo o controle e justiça social.

Essa participação política vem sendo construída a partir da mobilização das massas e classes subalternas, de movimentos operários e populares (inicialmente no século XIX), organização partidária e associações que efetivamente vem forçando concessões das burguesias ou como preleciona Boron (1994) vem democratizando o Estado liberal com protestos e reivindicações. A partir dessa “pressão” percebe-se a necessidade de modificação dessa estrutura e de uma nova concepção de representação a partir de vários canais institucionais reconhecidos pelo Estado que atuem e defendam os interesses dos diferentes grupos sociais. A princípio com a implantação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano

(SNDU), e quando se fala em um projeto de intervenção urbana que reflita a cidade de forma integral e acessível a todos, pensa-se em instâncias participativas permanentes. Ainda muitos avanços devem vir nesse sentido, pois os Partidos e Parlamentos não representam os interesses conflitantes dos representados, nem a pluralidade social e na maioria das vezes são os poderosos economicamente que conseguem apoio no sistema representativo então, a desigualdade social, econômica e até jurídica também se transformam em desigualdade de participação, como bem preceitua Chauí (2006).

O Ministério das Cidades tem até 2015 para elaborar o Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano, e neste documento devem constar os objetivos de intervenção do governo federal na política de desenvolvimento urbano dos próximos 10 anos (a contar da aprovação), o que deve estar em conformidade com as deliberações das Conferências Nacionais e Conselhos das cidades, bem como levar em consideração o que está estabelecido no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) e Constituição Federal de 1988.

As leis devem ser construídas socialmente e inclusive discutir quais critérios e procedimentos serão usados para isso, assim se garante legitimidade política no Estado democrático de Direito. Se há perspectiva emancipatória – isso implica reconfiguração do que nós somos/pensamos sobre política e cidadania não mais passiva e mero cumprimento da legalidade (o que já seria um avanço se já estivéssemos cumprindo a legalidade), entretanto essa cidadania passiva já não cabe mais.

Para Boaventura (2002), quando se amplia os atores envolvidos na política também passa a existir uma disputa no conjunto de significações culturais, aumentando-se a participação dos diferentes grupos étnicos e culturais. Para que grupos mais vulneráveis socialmente possam ter seus interesses representados deveríamos passar a relativizar a representatividade e articular mais a participação, dar ênfase no pluralismo jurídico e não visualizar o Estado como o único a produzir leis, pois a sociedade tem sua movimentação própria, suas lutas micro revolucionárias por direito, existem outros espaços que devem ser considerados como produzindo direito e este não pode se reduzir apenas a alguns textos legais. A

vontade geral tem de ser constituída pela participação efetiva dos cidadãos e não ser meramente formal.

Na Conferência Nacional das Cidades em Niterói no dia 04-05-2013 acompanhei a elaboração das propostas na área do Saneamento, ficando nítido o exercício da mobilização dos interesses do então governo e não necessariamente os interesses da cidade, como, por exemplo, a manutenção dos serviços de terceirização de abastecimento de água e não necessariamente a preocupação com a qualidade dos serviços. Outro problema apontado por pesquisadores e que não foram levados em consideração é a falta de água que esta cidade corre o risco de ter nos próximos anos. Percebeu-se, desde o início, uma forte preocupação do Poder Executivo em estabelecer ingerências em todas as possibilidades deliberativas da Conferência. Assim, quando os grupos de trabalho foram definidos, não foi surpresa atestar que a maioria deles – e principalmente aqueles considerados “estratégicos” – tiveram como relator(a) ou sub-relator um representante do poder público. Interessante notar que a própria escrita de muitas das sugestões debatidas estavam eivadas de possibilidades que colocavam o interesse do capital/interesse do poder executivo – coincidentes de forma absurda – acima do interesse geral.

Neste sentido percebeu-se, de forma acintosa – o que, obviamente, assustou a nós alunos que nunca havíamos presenciado tal afronta – que, no momento da votação do documento final duas estratégias/posicionamentos, apresentaram-se:

- 1) O Poder Executivo tratando as sugestões como se fossem projetos de lei do legislativo, portanto de implementação imediata.
- 2) Os delegados contra-cheque: vários delegados (a maioria, infelizmente) aparentemente representantes das várias comunidades da cidade, colocaram-se agrupados e esperando somente um sinal – bem claro e nada discreto – do presidente das associações de bairro de Niterói. Os votos desses delegados, portanto, existiam apenas para fazer número e dar a vitória a todas as sugestões do Poder Executivo que, infelizmente, está de braços dados com o Capital.

Alguns passos têm sido dados no intuito de efetivar várias práticas de cidadania, a participação política mais ampla, a eficácia e legitimação das lutas democráticas e não perder de vista que para se concretizar um Estado Democrático de Direito, condições de vida dignas a todos devem ser oferecidas, e para se construir uma realidade social mais inclusiva e democrática a diminuição da desigualdade social e acesso a bens e serviços são condições intrínsecas a essa mudança e perspectiva. Porém, o regime democrático inaugurado nos anos 90 acabou criando estratégias e mecanismos que cooptam os líderes de movimentos sociais e barram de certa forma as demandas legítimas, bem como sua participação e representação política, o que garantiria um campo maior de debate e diferentes perspectivas para a sociedade decidir o que é melhor para ela. A tarefa para esse momento talvez esteja na perspectiva de analisarmos seriamente o papel, as razões e as tarefas da sociedade no processo de reforma urbana bem como repensar o urbanismo no Brasil. A cidade “invisível” existe e se inventa para além dos projetos estatais, “oculta” no seu cheiro, cultura, realidade, formas de organização. Então devemos nos preocupar com a cidade real que para além do planejamento estatal vem criando sua própria dinâmica, ela pulsa, deve ser repensada continuamente; sob o risco de estarmos apagando as referências da população em busca de um urbanismo racionalista que mutila paisagens das cidades já que não se respeita os processos de ocupação, as vocações do município, não se conhece o espaço, cada uma das suas linguagens e esquecemos sua história.

Para muitos a democracia é uma causa perdida e não vale a pena discutir nem lutar. Para mim, discutir as causas perdidas é fundamental e as únicas pelas quais realmente valem a pena lutar.

6.REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BORON, Atílio A. **Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

CHAUI, Marilena. **Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas**. 11 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

FOLCAULT, Michel. **Vigiar e Punir**. Petrópolis: Vozes, 1977, p. 54.

II ANAIS DO CURSO DE EXTENSÃO EM TEORIA DO DIREITO: A Tríplice perspectiva do Direito e a relação teórica, prática e ética. Cáceres: Unemat Editora, Vol.1. n. 01 (2013). ISSN 2317-3478

HABERMAS, Jurgen. Direito e Democracia: entre faticidade e validade. II. A soberania do povo como processo. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

MADEIRA FILHO, Wilson; GOMES, Luiz Cláudio Moreira. Entradas e Bandeiras: o novo processo de colonização democrática a partir do imperativo constitucional de planejamento urbano. Disponível em <
http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/campos/wilson_madeira_filho-1.pdf>.

SANTOS, Boaventura de Souza. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilizações, 2002.

TEXTO base da 5 Conferência Nacional das Cidades. Niteroi-RJ.