

## O PLANEJAMENTO URBANO COMO UM POSSÍVEL INSTRUMENTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES

TOLEDO, Rodrigo Alberto<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6232-4703>

Autor para correspondência e-mail: [ro-toledo@hotmail.com.br](mailto:ro-toledo@hotmail.com.br)

### Palavras-chave

Democracia  
Participação  
Urbanismo  
Políticas Públicas  
Plano Diretor

### Keywords

Participation  
Urbanism  
Public Policies  
Directive Plan

### Palabras clave

Democracia  
Participación  
Urbanismo  
Políticas Públicas  
Plane Director

### RESUMO

O intuito desse artigo é reconduzir o debate para o tema da gestão democrática das cidades, importante conceito que permeou a formulação de Planos Diretores a partir da década de 1990, para produzirmos interpretações que diferenciem planejamento de gestão. Objetiva-se demonstrar que planejamento e gestão não são termos intercambiáveis, pois possuem referenciais temporais distintos e se referem a diferentes tipos de atividades. As análises elaboradas no presente artigo estão fundamentadas em pesquisa bibliográfica, leitura, análise e interpretação de livros e periódicos, a partir da qual foi possível estabelecer um painel crítico sobre o Plano Diretor como um instrumento de reforma urbana e da democratização do processo decisório na formulação de políticas públicas urbanas. Entretanto, o procedimento de análise do processo de elaboração do Plano Diretor de Araraquara identificou que o maior desafio para a tarefa de planejar é o de se aliar gestão e metodologias democráticas participativas.

### ABSTRACT

#### THE URBAN PLANNING AS A POSSIBLY USEFUL INSTRUMENT OF THE DEMOCRATIC MANAGEMENT OF THE CITIES

The aim of this article is to redirect the debate to the theme of the democratic management of the cities, which was an important concept that was present on the formulation of the Directive Plans starting from the 1990s, so that afterwards, interpretations that allow differentiation of the managing processes can be produced. The aim of this action is to demonstrate that planning and management are not interchangeable terms because they have very different temporal referentials and so, they refer to different kinds of activities. Our intention is to elaborate analysis enough to clear the inter relations between these two terms, planning and management, that are essential for the understanding of the methodological processes of elaboration of the Directive Plans from the 1990s on. Analysis elaborated in the present article are based in bibliographical research, reading, analysis and interpretations of books and magazines in a way that made possible to establish a critic panel about the Directive Plan as an instrument of urban remodeling, as part of a set of strategies that promote the democratization of the process of making decisions at the formulation of the urban public policies. Hence, the procedure of analysis of the elaboration of a Directive Plan of Araraquara identified the largest challenge of planning as the join management and participative democratic methodologies.

### RESUMEN

#### EL PLANEAMIENTO URBANO COMO UN POSIBLE INSTRUMENTO DE LA GESTIÓN DEMOCRÁTICA DE LAS CIUDAD

La intención de este artículo es reconducir el debate para el tema de la gestión democrática de las ciudades, un importante concepto que permeó la formulación de Planes Directores en la década de 1990, para producirmos interpretaciones que diferencien la planificación de gestión. Se pretende demostrar que la planificación y la gestión no son términos cambiables, pues poseen referenciales temporales distintos y se refieren a diferentes tipos de actividades. Las análises elaboradas en el presente artículo están disponibles en la base de datos bibliográficos, lecturas e interpretaciones de libros e periódicos, a partir de la calificación de una pregunta: ¿cómo llegar a la democratización del proceso de decisiones en la formulación de políticas públicas urbanas? Sin embargo, el procedimiento de análisis del proceso de elaboración del Plano Director de Araraquara identificó el desafío principal para una tarea de planeamiento de la gestión administrativa utilizando metodologías democráticas participativas.

## INTRODUÇÃO

### ESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES: UMA ANÁLISE DO PROCESSO HISTÓRICO

A concepção de cidade legal dos primórdios do século XX, surge a partir da configuração do que seja a cidade clandestina, ou seja, dos setores do território que não se enquadram nos princípios estabelecidos pela legislação. Para que essa cidade legal se estabeleça, o processo de ordenação urbana corresponderia a um sistema de planejamento e gestão no qual a administração municipal dialoga com as elites dirigentes (principalmente com médicos, engenheiros, juristas, políticos e produtores de equipamentos e serviços) para formatar a cidade. Desta formatação surgem as áreas que fogem aos padrões formulados como “problemas urbanos”, que caberiam à administração pública à busca por soluções.

O movimento de institucionalização da propriedade privada do início do século XX, como forma básica de apropriação do espaço, e a privatização da concepção de habitar têm como correlato uma forma de relação do cidadão com a cidade que vê o espaço público como propriedade privada do poder público e jamais como responsabilidade coletiva dos cidadãos. É desta forma, que um poder municipal se instaura para cuidar do espaço urbano como um problema e para atingir tal intento, normatiza e fiscaliza, sob o signo da higiene e beleza. A chegada dos anos 1950 fez eclodir versões que podem ser classificadas como mais modernas de planejamento. Embora, é certo afirmar que até hoje<sup>2</sup> vigorem grande parte dos princípios de segregação e diferenciação hierárquica formulados anteriormente. A expansão da indústria automobilística, a verticalização e os grandes movimentos de migração interna trouxeram novos temas para o planejamento das cidades.

As temáticas da localização e circulação surgem a partir da massificação da produção de automóveis, caminhões e ônibus o que provocou a canalização de boa parte dos investimentos públicos na produção de vias, passagens de nível e meios de transporte, grandes indutores de urbanização. A verticalização deslocou o debate das densidades humanas da esfera médica para a arquitetônica, introduzindo um sobrediferencial no preço da terra urbana, que é o potencial de produção de metros quadrados de solo criado.

Por fim, a intensa migração, tematizada através das noções de marginalidade e inchamento urbanos introduziu a questão dos limites da expansão e os programas de intervenção saneadora nos espaços marginais.

Nos municípios, os conceitos norteadores higiene e beleza do início do século XX formaram o paradigma para o estabelecimento das normas urbanísticas. Ao longo do século XX, eles foram substituídos pelas ideias de eficiência e funcionalidade. Assim, o planejamento das cidades, expresso em planos de obras públicas e na legislação urbanística deveria fazê-las funcionar, como uma máquina. (ROLNIK, 1989, p.217). Vale destacar, entretanto, que estas transformações não significaram uma ruptura radical no modo de intervenção do poder municipal, pois a visão da cidade como corpo/máquina cujos problemas, doenças e disfunções devem ser “curados” pelo poder público, atravessou as décadas de sua história, até mesmo quando no final dos anos 1960, se inaugurava o setor de planejamento urbano como esfera específica de gestão.

É assim que assistimos à eclosão de Secretarias, Institutos e Departamentos de Planejamento Urbano em diversas cidades do país, com a missão de promoverem seu desenvolvimento integrado e equilibrado, ou seja, seu crescimento e modernização de forma racional e controlada – para que não se produzisse o desvio, a forma de apropriação do espaço imprevisto e em desacordo com as normas. Foi nesse período que entraram em cena os Planos Diretores e novos instrumentos de intervenção no espaço, como o zoneamento.

Para Rolnik (1989), ocorreu um processo de sofisticação dos métodos e discurso do plano em uma base epistemológica em que:

[...] o planejador urbano como o higienista começa por *diagnosticar* o corpo doente da cidade/máquina para em seguida propor os remédios para as suas disfunções. Tampouco se modifica a visão privatista do espaço e de sua gestão que constitui, desde o início do século, um paradigma para as normas e padrões urbanísticos. (ROLNIK, 1989, p.218).

Para analisarmos a experiência dos Planos Diretores produzidos a partir dos anos 1970, devemos atentar com mais vagar para a rede urbana multicentrada e moderna, marcada pela miséria da concentração de renda que o período autoritário do milagre brasileiro proporcionou.

<sup>1</sup>Pós-doutorando em Ciências Sociais, Doutor em Ciências Sociais - Unesp-Fclar e USAL - CEB y Instituto de Iberoamericana, Espanha e Mestre em Sociologia pela Unesp-Fclar. Professor no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e no Departamento de Sociologia - Unesp/FCLAR. Financiamento: CAPES- PNPd.

<sup>2</sup>Raquel Rolnik participou do seminário Plano Diretor Municipal, realizado pela Universidade de São Paulo em conjunto com a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo no ano de 1989.

O quadro da rede brasileira de cidades reflete, claramente, o projeto urbano dos governos militares. O conceito chave é o da integração nacional que demandava

Completar a ocupação e unificação do país, sob uma territorialidade urbano-industrial e capitalista. Para isso grandes projetos de ligação rodoviária pretenderam penetrar no centro e chegar às fronteiras do país, ao mesmo tempo em que polos econômicos foram criados (petroquímicos, siderúrgicos, etc) e se investiu pesadamente em infraestrutura (hidrelétricas, pontes, portos, etc.). (ROLNIK, 1989, p.218).

A centralização de recursos em nível federal e a internacionalização da economia, seja através da multinacionalização ou dos empréstimos externos, foram os aportes financiadores deste projeto. O modelo se completou com a concentração da renda (o bolo cresceu sem jamais ser dividido) e a centralização política. Todos grandes projetos funcionavam como se fosse um campo de força que atraía uma imensa população migratória, ou seja, cada nova porção do território atingida pelo capital significava a produção de novos fluxos migratórios. Tudo isto produziu uma rede diversificada de centros urbanos no país.

Se por um lado essas cidades são complexas e modernas, por outro, são um desastre do ponto de vista ecológico e social, caracterizadas pela ocupação deletéria do território e pela formação de imensas “cidades paralelas” – precárias, clandestinas, ilegais, subequipadas. Os Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado, PDDI, surgiram nesse período, obrigatórios para a obtenção de recursos federais para investimentos urbanos, cada vez mais inacessíveis para as administrações locais, à medida em que se processava a centralização política e financeira do país. O esvaziamento do Legislativo e a desarticulação da sociedade civil, característicos do período autoritário, 1964-1985, promoveram uma tecnificação do planejamento, enquadrado e limitado pela visão centralizada e tecnocrática que dominava o sistema de planejamento e gestão do país como um todo.

Com o planejamento isolado da esfera da gestão, ocorreu o que Rolnik (1989) classificou de **discurso esquizofrênico** nas administrações, ou seja, de um lado os Planos reiteravam os padrões, modelos e diretrizes de uma cidade racionalmente produzida, de outro o destino da cidade ia sendo negociado, dia a dia, com interesses econômicos locais e corporativos através de instrumentos como cooptação, corrupção, *lobby* ou outras formas de pressão utilizadas pelos que conseguiam ter acesso à mesa centralizada de decisões.

A década de 1980 inaugura um novo momento no debate sobre a questão urbana. Ela se politizaria, principalmente pelo fato de fazer parte de um cenário de crise do milagre econômico e do questionamento da ordem política institucional do país. Entra em cena a questão urbana composta por uma disputa pelo espaço promovida por atores invisíveis até então. A politização do urbano está relacionada com a constituição de um território de debates populares. Segundo ela, durante os anos de expansão das periferias, em cada bairro novo precário que se formava, micromovimentos reivindicatórios se organizavam para conseguir água, luz ou a extensão da linha do ônibus para o local. O poder público foi o destino final dessas reivindicações, de quem se esperava poder obter as melhorias desejadas. É por esse motivo que será configurada toda uma rede de mediações políticas, marcando, em certa medida, o renascimento do clientelismo e do populismo como uma forma de relação da sociedade civil com seus representantes quando começava a se dar a abertura democrática.

Assim, o arco de alianças que sustentava as administrações pautou o atendimento a reivindicações formuladas pelos movimentos sociais e como resposta às pressões *da base*. O planejamento, contudo, ficou alheio da politização da questão urbana. O imediatismo e o particularismo determinaram os grandes embates na política urbana na década de 1980, respondendo a interesses locais e corporativos.

Segundo Rolnik (1989),

Este é, evidentemente, o sistema de planejamento e gestão que mais se presta ao clientelismo e corrupção – um intrincado complexo de regras do jogo gerais que nenhum cidadão domina (planos globais e regionais, código de obras, lei de zoneamento, legislação de parcelamento, etc.) e a guerra de influências nas decisões do dia a dia. Por todas essas razões hoje é fundamental repensar o sentido e a forma de intervenção do poder público na cidade, repensando o planejamento, a gestão e seus instrumentos. (ROLNIK, 1989, p.219).

O momento vivido em 1989, um ano após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, abriria um novo quadro jurídico institucional que poderia trazer à tona, por ser redemocratizante, a

revisão das formas e conteúdos pretéritos do planejamento, ou seja, o Movimento pela Reforma Urbana, o debate sobre a função social urbana, o debate sobre a função social da propriedade, a justa distribuição dos bens e serviços urbanos, a gestão democrática e a recuperação ambiental da cidade, questionam e politizam o planejamento. Rolnik (1989, p.220), afirma que “[...] não se trata apenas da introdução de novos ingredientes às velhas fórmulas, mas de reconceituação do planejamento como instrumento de democratização da gestão.”

No entanto, para que isso se efetive é preciso romper com a distância que separa a esfera técnica do planejamento da esfera política da gestão; os conflitos e embates do cotidiano das grandes diretrizes e princípios de organização da cidade. Também é preciso iniciar o debate sobre os padrões e normas de apropriação do espaço para a interlocução dos agentes diretamente envolvidos na disputa. Em outras palavras é preciso repensar o próprio papel destes agentes, inclusive da esfera pública e instrumentos de intervenção do poder público na organização do território.

Outras questões importantes são destacadas como sendo fundamentais para desmistificar o Plano de longo prazo tido como instrumento mágico para consertar a desordem, tais como: a distribuição de renda, a transformação do modelo industrial e privatista de ocupação do território, a reversão da hegemonia do uso da terra como reserva de valor. Se se mantiver assim, nos moldes tecnocráticos do passado, o planejamento será mais um instrumento que formaliza um espaço institucional do que um instrumento que, usado pela sociedade em seus movimentos de transformação, promove a gestão democrática do espaço urbano.

Tendo isso em vista, Rolnik (1989) repensa o Plano Diretor como sendo peça de um sistema permanente e contínuo de “[...] planejamento indissociável da gestão (que deve ser estabelecido pela Lei Orgânica Municipal) se constitui enquanto pacto, quadro de referência/patamar de negociação possível entre os agentes produtores do espaço urbano (ROLNIK, 1989, p.220).”

Naquele momento, final da década de 1980, o perfil metodológico de elaboração do Plano Diretor, que expressaria essa concepção, ainda estava por ser elaborado. No entanto, Rolnik (1989) sistematizou alguns princípios que reproduzimos aqui: 1) que o Plano Diretor seja um instrumento de reforma urbana parte de uma estratégia mais ampla de democratização da gestão; 2) que para isso possa ser descentralizado, viabilizando a incorporação (na elaboração, discussão e implementação) da sociedade civil e legislativa; 3) que possibilite a emergência de territorialidades diversas, se afastando da homogeneização e normatização totalitárias e possibilitando o controle locais; 4) que deixe de encarar a informalidade, a ilegalidade e clandestinidade como desvios a serem administrados pelo poder público para captar seus conteúdos de contradição da ordem urbana estabelecida; 5) que abra espaço para emergência de uma relação cidadão/cidade onde a construção e manutenção do espaço e equipamentos públicos se definam como responsabilidade coletiva; 6) que privilegie a temática da função social da propriedade enquanto uso socialmente produtivo e ecologicamente equilibrado dos recursos territoriais do município; 7) que seja elaborado em consonância com um sistema de Planejamento e gestão descentralizado e democrático, a ser estabelecido na Lei Orgânica Municipal.” (ROLNIK, 1989, p.220-221).

Os princípios apresentados preliminarmente deixam claro que o desafio da consolidação de uma gestão democrática se constitui enquanto uma obrigação dos poderes municipais, ou seja, é o poder municipal que deveria encontrar os caminhos para o desencadeamento de um amplo debate nas cidades sobre os seus futuros e sobre as regras básicas do jogo de apropriação dos seus territórios, a partir da tematização dos conflitos e contradições que compõem o quadro da questão urbana nos municípios brasileiros.

## OS CONCEITOS DE PLANEJAMENTO URBANO E GESTÃO URBANA

### OBJETIVOS E METODOLOGIA

No Brasil, desde a segunda metade da década de 1980, vem se intensificando o uso de expressões como gestão urbana, gestão territorial, gestão ambiental, gestão educacional, gestão democrática, gestão de ciência e tecnologia dentre outras (SOUZA, 2003).

Na interpretação de algumas correntes, a palavra planejamento estava diretamente ligada a práticas malféticas e autoritárias na esteira da “crise do planejamento” (urbano e regional) que, inicialmente chegou ao Brasil nos anos 1980, demonstrado acima por meio dos marcos teóricos formulados, principalmente, por Rolnik (1989). A década de 1980, para alguns, representou a crise fiscal do Estado, o colapso do modelo de substituição das importações e do estilo desenvolvimentista fundeado na *state-control matrix* (CAVAROZZI, 1992),

tudo isso sob o manto do neoliberalismo. Assim sendo, os fundamentos materiais do exercício do planejamento em uma sociedade capitalista – um Estado bem organizado e com capacidade de intervenção e realização de investimentos -, também ficaram comprometidos com este cenário que se configurou durante a década de 1980.

Nos anos 1990, no Brasil, ocorreu um processo de enfraquecimento do sistema de planejamento e da própria legitimidade do exercício de planejar. Em contraste com esse cenário que se desenhou, para alguns observadores, o termo gestão trazia a conotação de um controle mais democrático, pois, para eles, opera com base em acordos e consenso, em contraposição ao planejamento que seria mais tecnocrático (MACHADO, 1995).

Entretanto, planejamento e gestão, conforme observamos, não são termos intercambiáveis, por possuírem referenciais temporais distintos e por se referirem a diferentes tipos de atividades.

Para Souza (2003),

[...] planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar benefício dos prováveis benefícios (SOUZA, 2003, p.46).

Contudo gestão, em Souza (2003), remete ao presente “[...] gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas” (SOUZA, 2003, p.46). Assim, das observações acima, compreendemos o planejamento como a preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra. Por outro lado, a gestão é a efetivação das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir.

Entendemos que não se pode abdicar do planejamento, pois abrir mão disso equivaleria percorrer rotas que levariam a situações incompatíveis com a vida social organizada, independentemente do modelo e do grau de complexidade material da sociedade, Souza (2003). O desafio que se coloca de imediato é o de aliarmos sobre a tarefa de planejar, que é o esforço de imaginação do futuro, e a gestão, que é a realização as visões futuras, metodologias democráticas e participativas.

Quanto ao esforço de predição, ferramenta fundamental para a tarefa de planejar a construção de cenários, com técnicas baseadas em projeções de curvas evolutivas e extrapolação de tendências, vem sendo operada já há vários anos, com maior ou menor sofisticação. Construir cenários significa apenas simular desdobramentos, sem a preocupação de quantificar probabilidades e sem se restringir a identificar um único desdobramento esperado, tudo como tendência mais plausível (SOUZA, 2003, p. 48). Também não significa uma tentativa de tentar “antever” o futuro, como se a história fosse passível de completa determinação ou como se fosse razoável, pragmaticamente, ignorar a dimensão de contingência que sempre existe nos processos históricos. Trata-se, portanto, de uma abordagem realista do desafio de realização de prognósticos, com a condição de não se ceder à tentação racionalista de formalizar excessivamente a simulação, dando-se a impressão que um número determinado de cenários elaborados esgotam as possibilidades futuras de transformação.

O presente artigo analisa o ato de planejar de modo não-racionalista e flexível, entendendo-se que a história é uma mistura complexa de determinação e indeterminação, de regras e de contingências, de níveis de condicionamento estrutural e de graus de liberdade para a ação individual, em que o esperável é, frequentemente, sabotado pelo inesperado – o que torna qualquer planejamento algo ao mesmo tempo, necessário e arriscado.

Em Castoriadis (1975), preconiza-se a história como um processo de autocriação da sociedade, ou seja, onde uma verdadeira criação *ex nihilo* de significações imaginárias sociais<sup>3</sup> tem constantemente lugar além de uma simples “auto-organização” no sentido das ciências naturais.

Partindo desses pressupostos, aprofundamos as análises da metodologia participativa na elaboração de Planos Diretores tendo como referencial teórico o processo de autocriação do social na e pela história o que incluiria, certamente, a dimensão espacial, isto é, os vínculos múltiplos e complexos entre as relações sociais

<sup>3</sup> O conceito de imaginário e significação imaginárias sociais desempenha um papel central na obra de Castoriadis. As significações imaginárias sociais, para ele, não admitem nem ser reduzidas ao conceito marxista de ideologia (no sentido de “falsa consciência”) nem propriamente ser empregado como sinônimo do amplo conceito antropológico de cultura (que inclui, também, a chamada cultura material: utensílios, habitações etc.); tampouco podem elas ser vistas como representando meramente “imaginação”(no sentido de irrealidade). Significações imaginárias sociais são muito reais em sua efetividade. Elas correspondem aos valores sociais nucleares (crenças, mitos, visões de mundo...) que fornecem um sentido para o mundo de cada sociedade particular e modelam a *psique* dos indivíduos.

(produtoras de espaço) e a espacialidade (que condiciona, de maneiras variadas, as relações sociais). Dessa forma, no limite, objetivamos focalizar a cidade como o produto dos processos socioespaciais que refletem a interação entre várias escalas geográficas, deve aparecer não como uma massa inertemente modelável ou como uma máquina precisamente controlada pelo Estado (tecnicamente assessorado por racionalistas e tecnocráticos), mas como um fenômeno gerado pela interação complexa, jamais plenamente inerte e precisamente manipulável, de uma gama de agentes modeladores do espaço – quer seja do ponto de vista legal ou ilegal originando as versões de cidade ilegal e legal -, interesses, significações e fatores estruturais, sendo o Estado apenas um dos condicionantes do jogo.

Entretanto, é importante destacar também que a autocriação da realidade socioespacial não é sinônimo de “pura espontaneidade”, ou seja, o poder da vontade e ação premeditada por todos os grupos envolvidos no processo (Estado, grupos específicos, cidadãos autogeridos), nunca estão ausentes. A visão mais flexível do papel do planejamento desemboca em uma perspectiva que relativiza o próprio dualismo entre o espontâneo e o planejado nos processos de produção do espaço social, ou seja, aquilo que parece, à primeira vista, totalmente espontâneo se revela, olhando mais detidamente, fruto de um conjunto de ações dispersas, muitíssimas delas deliberadas e não poucas formalmente programadas que criam uma sinergia (SOUZA, 2003, p. 52). Planejamento e gestão urbanos, portanto, devem ser vistos como instrumentos de promoção do desenvolvimento socioespacial, articulando ações que compõem o quadro que determina a autocriação da realidade.

As análises elaboradas no presente artigo estão fundamentadas em pesquisa bibliográfica, leitura, sistematização e análise de livros e periódicos a partir do qual foi possível estabelecer um painel crítico sobre o Plano Diretor como um possível instrumento de reforma urbana, parte de um conjunto de estratégias de promoção da democratização do processo decisório na formulação de políticas públicas urbanas. Na próxima seção apresentamos nossas conclusões a respeito das possibilidades da utilização do processo de elaboração de um Plano Diretor como instrumento de reforma urbana.

### CONCLUSÃO

Concluimos que o caminho democraticamente mais legítimo para se alcançar mais justiça social e uma melhor qualidade de vida é quando os próprios indivíduos e grupos específicos definem os conteúdos concretos e estabelecem as prioridades com relação a isso, podem-se considerar justiça social e qualidade de vida como subordinados à autonomia individual e coletiva enquanto princípio e parâmetro. É desta concepção que ensejam as duas fases da autonomia, a individual e a coletiva que devem ser entendidas como parâmetros subordinadores. Destacamos, entretanto, que mais justiça social e uma melhor qualidade de vida são, de um ponto de vista operacional, parâmetros subordinados àquele que é o parâmetro essencial do desenvolvimento socioespacial, que é a autonomia.

Contudo, justiça social e qualidade de vida situam-se em planos diferentes no que diz respeito à sua relação com o princípio de autonomia:

[...] se justiça social pode ser vista como derivada da própria autonomia, ou como uma instância dela, o mesmo já não acontece com qualidade de vida, uma vez que a liberdade em que se acha eventualmente embebido um processo decisório não é, por si só, garantia alguma de que as decisões serão acertadas e se traduzirão em melhor qualidade de vida (SOUZA, 2003, p. 66).

Podemos afirmar, assim, que sem autonomia individual, dificilmente muitos fatores que garantem uma boa qualidade de vida podem ser concretizados; e, na presença de uma significativa heteronomia no plano coletivo, será frequente a manipulação dos sentimentos de satisfação individual, como ocorre nas sociedades de consumo contemporâneas.

Os efeitos da implementação de uma estratégia de desenvolvimento devem ser orientadas por um questionamento fundamental a qualquer proposta: como e em que extensão a intervenção ou a estratégia em questão contribuiu, tem contribuído ou contribuiria para maiores autonomia individual e coletiva? As demais indagações, tais como de que, como e em que extensão a intervenção ou estratégia em questão contribui, tem contribuído ou contribuiria para maior justiça social? E como e em que extensão a intervenção ou estratégia em questão contribui, tem contribuído ou contribuiria para uma melhor qualidade de vida? Devem ser vistas como estreitamente associadas à primeira, e não pode, de maneira alguma, haver contradição entre elas.

Vale destacar, entretanto, que ao mesmo tempo em que justiça social e qualidade de vida sejam parâmetros substantivos, eles são construções extremamente abstratas. Por isso devem ser encarados como parâmetros subordinados particulares. Contudo, uma vez que justiça social e qualidade de vida acham-se vinculadas a diferentes esferas (a justiça social está relacionada com a esfera pública, ao passo que a qualidade de vida está, inicialmente, à esfera privada), é crucial identificar duas classes de parâmetros subordinados particulares. A segregação residencial, o grau de dificuldade socioeconômica e o grau de oportunidade para a participação cidadã direta em processos decisórios, são exemplos de parâmetros subordinados particulares associados à justiça social. Já os parâmetros subordinados particulares associados à qualidade de vida são aqueles relativos à satisfação individual no que se refere à educação, à saúde, à moradia.

As adaptações singularizantes dos parâmetros particulares constituem uma especificação, conforme as circunstâncias temporais e espaciais, dos anteriores. Há de se fazer justiça àquilo que cada situação, no âmbito de uma dada sociedade ou cultura, em relação a certo grupo ou conjunto de grupos sociais, em um determinado espaço e em um dado momento histórico, possui de único. Essa unicidade, para Souza (2003), somente pode ocorrer quando é realizada pelos próprios indivíduos/cidadãos envolvidos no planejamento ou na gestão em um determinado espaço e tempo, e não pelo pesquisador ou planejador profissional. Em outras palavras, as adaptações singularizantes são ajustamentos dos parâmetros particulares em face da singularidade de cada situação concreta.

A finalidade apontada por Souza (2003), ao se fazer isso, é a de obter o máximo possível de realismo, ajustando os contornos da simples análise que deve anteceder qualquer intervenção, ou mesmo os contornos de acordo com as reais necessidades, a cultura e os sentimentos dos beneficiários, sem que, por outro lado, se perca de vista ou se esqueça a referência teórico-conceitual e metodológica mais geral. Quando o que é único é posto em primeiro plano, de certo modo, submete-se radicalmente a teoria à realidade da práxis humana, mas não equivale ao abandono da teorização. A perspectiva antitecnocrática não beneficia atores situados em uma sociedade heterônoma, menos recebedores passivos de benefícios materiais, mas sim os agentes controladores do próprio processo. Se assim é, a experiência prática qualificada e o saber local dos cidadãos deverão ter livre expressão e ser incorporados à análise e ao desenho da intervenção planejadora. Ao mesmo tempo, para Souza (2003), idealmente, o raciocínio prático do senso comum, que tem livre curso nas situações ordinárias de ação, deveria interagir, dialogicamente, com o tipo de conhecimento teoricamente lastreado dos pesquisadores e planejadores profissionais.

Ao se incorporar esses pressupostos, as adaptações singularizantes de parâmetros particulares seriam desconstruções/reconstruções, feitas em cada situação concreta, pelos cidadãos e conjuntamente com os pesquisadores e planejadores profissionais, dos parâmetros particulares, propostos por esses pesquisadores e planejadores com base na combinação de seus esforços prévios de investigação empírica e reflexão teórica (ou seja, reflexão sobre a dialética entre o particular e o geral acerca dos fenômenos observados, isso sobre os fundamentos de um raciocínio multiescalar e multidimensional) (SOUZA, 2003, p. 69-68). Frisa-se, não há nessa concepção, nem um primado da teoria e do discurso competente<sup>4</sup>, nem uma rejeição da teorização e um primado acríptico do senso comum. A práxis planejadora deveria, idealmente, encarnar a fusão criativa do saber dos atores sociais com os balizamentos técnico-científicos trazidos, na qualidade de consultores populares, pelos profissionais de planejamento e gestão.

Preconiza-se, portanto, que as adaptações singularizantes são suficientes para a avaliação de uma situação ou desenho de uma intervenção concreta sem levar em conta, ainda que criticamente, a vontade dos indivíduos e grupos envolvidos. Os próprios parâmetros particulares não devem ser um puro produto de gabinete, pois também o seu conteúdo deve ser preenchido, incorporando as percepções e os sentimentos dos autores sociais. As pessoas devem ser protagonistas da mudança social e não apenas um analista.

Entretanto, a recusa puramente apriorística dos indicadores de desenvolvimento socioespacial não elimina que o pesquisador ou planejador profissional possa refletir sobre os parâmetros particulares e sugerir escalas

<sup>4</sup>Souza (2003) importa de Marilena CHAUI em **O discurso competente**. (IN) Cultura e democracia. O discurso competente e outras falas. São Paulo: Editora Moderna, 1982, a expressão *discurso competente*, que se refere à reivindicação corporativista, por parte de grupos específicos de *especialistas*, de legitimidade exclusiva para se pronunciarem e serem ouvidos a respeito de determinados temas. Segundo Chauí (1982), ao negar às pessoas “comuns”, isto é, aos não especialistas em uma dada matéria, o direito de participarem das decisões que envolvam a aplicação daquele saber, mesmo quando essa aplicação afeta as vidas e os interesses de muitos, o *discurso competente* mostra-se como uma ideologia tecnocrática e, em última instância, autoritária.

de avaliação, classificações etc., desde que isso seja feito a título de aproximação e desde que ele se disponha a abrir-se para a intersubjetividade dos atores sociais e, mais ainda, a encarar essas construções intelectuais como sugestões aproximativas a serem submetidas ao crivo dos agentes (em situações de planejamento e gestão) (SOUZA, 2003, p. 70-71).

Nesse momento, a eficiência econômica como um objetivo meramente instrumental do planejamento e da gestão urbanos, não deve ser considerada um fim em si mesma. Ela deve, por outro lado, ser encarada como um meio a serviço da melhoria da justiça social e da qualidade de vida.

Apredemos, desta forma, que justiça social e qualidade de vida devem ser enxergadas como dois conceitos que estabelecem uma relação de complementariedade essencial. Em outros termos, qualquer um dos dois, se considerado isoladamente, é insuficiente para servir de base para avaliações e estratégias de desenvolvimento socioespaciais, um calibra e complementa o outro. Por outro lado, maior justiça social, no sentido de um acesso igualitário a processos e instâncias de decisão, desdobrando-se tanto em uma distribuição mais equânime dos recursos no aumento da margem de manobra de um agir comunicativo, no sentido *habermasiano*<sup>5</sup>, só se revestirá de apelo prático e encontrará rebatimento em uma melhora da qualidade de vida com a eliminação de fatores de sofrimento, desconforto, opressão e discriminação negativa.

A seguir, apresentamos, brevemente, as análises do processo de formulação do Plano Diretor de Araraquara produzidas a partir dos referenciais teóricos aqui expostos.

Esses referenciais teóricos foram importantes para analisarmos como, ao se pensar a cidade de Araraquara, essas questões da autonomia coletiva na construção de um sistema participativo de formulação e implementação de políticas públicas urbanas se desdobraram concretamente. Nesse momento, nos ativemos às análises da Araraquara do século XXI que esboçou e concluiu uma nova proposta de planejamento urbano. Em virtude do momento histórico de reorganização mesmo das concepções democráticas, a questão participativa surge como o principal rótulo da metodologia a ser aplicada na elaboração do novo Plano Diretor. Buscou-se inspiração metodológica na cidade de Porto Alegre: importaram a proposta de criação de um sistema municipal de planejamento urbano e de um conselho de planejamento urbano. Ao contrário do que a proposta supunha, ou seja, grupos da sociedade qualificados e organizados planejando e gerindo seus espaços (destinos), às vezes conquistando parcerias autênticas e delegação de poder, nos deparamos com uma estrutura montada no principal órgão de elaboração do Plano Diretor de Araraquara, o CMPUA, a confirmação de uma tradição estado-cêntrica em “teoria de planejamento”, tipicamente conservadora, sobretudo na construção de uma linguagem hermeticamente técnica e impenetrável. O caráter tecnocrático do passado estava em uma nova roupagem, a do Planejamento Estratégico, Democrático e Participativo. Parte das necessidades de homens e mulheres concretos foi decidida em gabinete.

Assistimos em Araraquara a um deslocamento dos temas da questão urbana que antes se atinham ao crescimento desordenado, reprodução da força de trabalho, equipamentos de consumo coletivo para a problemática da competitividade urbana. O Plano Diretor de Araraquara, instituído pela Lei nº 0623/004, de 1º de abril de 2004, possui uma seção inteira dedicada ao tema da competitividade urbana, seção II, Da estratégia de desenvolvimento econômico, científico e tecnológico. A competitividade urbana é resultado da liberalização do mercado que prescinde do desenvolvimento da economia global e da privatização do espaço urbano. Nesse sentido, as cidades passam a necessitar competir pelo investimento de capital, tecnologia e competência gerencial; competir na atração de novas indústrias e negócios; ser competitivas no preço e na qualidade dos serviços; competir na atração da força de trabalho adequadamente qualificada.

O Artigo 31, em seu inciso V do novo Plano Diretor de Araraquara é enfático em afirmar que a cidade de Araraquara deverá promover a:

Modernização administrativa operacional e de infraestrutura de suporte a atração de investimentos produtivos, na perspectiva de implementação de Tecnopolos-empresendimentos de base tecnológica e Ecopolos-empresendimentos de base ambiental. (ARARAQUARA. **Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Urbana e Ambiental de Araraquara**, Artigo 31, inciso V, p. 21).

<sup>5</sup>Para Habermas, a racionalidade, ou razão comunicativa não se deixa aprisionar por uma análise acríptica da adequação entre os meios e os fins. Segundo o autor, é possível, no âmbito do que ele denomina ação comunicativa (*kommunikatives handeln*) – que é o processo de oferecimento de crítica, razões para sustentar ou rejeitar proposições e argumentos específicos -, chegar a acordos voluntários em nome da cooperação. Habermas situa tanto a racionalidade quanto a ética em um contexto comunicacional, acreditando no “poder da conversação argumentativa em gerar consenso”. (HABERMAS, 1981, v. 1, p.28).

A análise da seção II, ainda revelou que os porta-vozes do planejamento estratégico urbano, paradoxalmente, buscam, pelo menos, duas analogias constitutivas: a cidade é uma mercadoria, a cidade é uma empresa. Existe um projeto de cidade que tende prepará-la para a apropriação por interesses empresariais revestidos por termos politicamente corretos, tais como: desenvolvimento econômico sustentável, garantia de direitos sociais, combate à fome, promoção da cidadania, etc.

Pressupúnhamos que a equipe técnica responsável pela metodologia de desenvolvimento do Plano Diretor participativo de Araraquara tivesse obtido sucesso na conjugação dos conceitos e práticas democráticas participativas na formulação de políticas públicas urbanas com a participação de peritos, de atores e segmentos sociais com interesses específicos. Entretanto, a proposta de Plano Estratégico requer uma série de condições, entre as quais, destacamos as seguintes: vocação expansiva da cidade (em curso ou como projeto); existência de atores urbanos que aceitem a articulação; sensação generalizada de crise ou de perda de oportunidades que permite superar os enfrentamentos entre atores relacionados com os conflitos do dia a dia. A consciência ou sentimento de crise é condição necessária para uma trégua nos conflitos internos para a construção de um projeto coeso, unitário e legítimo. Na verdade, um dos elementos essenciais do planejamento estratégico é a criação das condições de sua instauração enquanto discurso e projeto da cidade.

Nesses termos, a função do CMPUA é meramente simbólica, pois a instância maior do Plano Estratégico da cidade de Araraquara, o CMPUA, apenas se reunia para homologar sobre resoluções e encaminhamentos relacionados à legislação pertinente; estimular, receber e avaliar sugestões de matérias de interesse coletivos; deliberar sobre instalação de comissões técnicas e grupos técnicos; estimular e zelar pela implementação de programas; apreciar, debater, avaliar sobre matérias e projetos especiais; propor e aprovar processos. Com uma preocupação estritamente operacional, decidiu-se que a tarefa administrativa de discutir e deliberar deveria ficar a cargo de coletivos mais homogêneos. Ao CMPUA coube a tarefa de, como órgão municipal e operacional de planejamento, se reduzir à categoria de instrumento funcional e organizativo de um Sistema Municipal de Planejamento e Política Urbana Ambiental, o SMPUA. O Sistema de Planejamento, controlado pela prefeitura municipal, mais especificamente pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano, é que estruturou os grupos de trabalho, eles também compostos a seu arbítrio. Acadêmicos, funcionários governamentais e empresários trabalharam para estabelecer o diagnóstico que orientou o estabelecimento das linhas estratégicas do Plano Diretor.

O processo de formulação participativa de um Plano pode ser mais importante que o Plano em si, dependendo da verificação de certas condições. Isso porque ele pode criar uma esfera ampliada de participações e ampliar, por conseguinte, o debate com a legitimação de atores, até então excluídos do processo, com pontos de vista conflitantes. Nada disso, entretanto, pode ser garantido pela formulação técnica ou legislativa, por mais concreta que seja. A simples efetivação legislativa de um mecanismo participativo na formulação e implementação de políticas públicas urbanas, pode esconder objetivos ou intenções que, em muitos casos, só ficariam expostos quando o processo já estivesse em curso ou concluso.

As análises críticas elaboradas sobre o processo de formulação do Plano Diretor Participativo de Araraquara, com sólido embasamento em sistematização documental produzida, fornecem um rol de constrangimentos que precisam ser revisados quando da efetivação de um novo processo de Plano Urbanístico. Citamos alguns tendo como lastro as observações produzidas por Maricato (2001): falta de vínculo entre o plano urbano e a gestão urbana; falta de precisão, em especial, da orientação dos investimentos; linguagem hermética e especializada e propostas setoriais desvinculando o físico do social; conteúdo restrito a diretrizes gerais vagas ou normas de uso e ocupação do solo para a cidade formal (leia-se cidade do mercado). O planejamento burocrático e tecnocrático revestiu-se de um discurso moderno, democratizante e participativo na forma de construção de seus instrumentos, que, em análise criteriosa revelou forte dirigismo do poder público local na elaboração da proposta de normatização do uso e ocupação do solo urbano. Desta forma, o Plano Diretor que surgiu desse processo corrobora as forças políticas, burocráticas e técnicas do passado em detrimento da construção participativa, democrática e autônoma de importante instrumento de formulação da política pública urbana da cidade de Araraquara.

O sistema complexo de regras do jogo gerais implantado em Araraquara dificulta o domínio do cidadão e contribui para a sedimentação de um tipo de planejamento e gestão que mais se presta ao clientelismo e a corrupção. Entendemos que o planejamento tem que se transformar em um instrumento de democratização da

gestão e não em um *códex* dominado apenas por técnicos e especialistas. Entretanto, para que isso se efetive é necessário romper com a distância que separa a esfera técnica do planejamento da esfera política da gestão por meio de metodologias democráticas e participativas. Essas, por sua vez – quer na criação de sistemas de planejamento ou de conselhos de políticas públicas urbanas –, devem considerar a justiça social e a qualidade de vida como subordinados à autonomia individual e coletiva. Se estes pressupostos não forem atendidos, fatalmente o planejamento urbano não passará de um possível instrumento de gestão democrática das cidades.

#### AGRADECIMENTO

À agência governamental CAPES pelo financiamento dessa pesquisa.

#### REFERÊNCIAS

ARARAQUARA. **Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Urbana e Ambiental de Araraquara**. Prefeitura do Município de Araraquara, 1 de abril de 2004. Disponível em < [www.araraquara.sp.gov.br](http://www.araraquara.sp.gov.br) >, consulta realizada em 24 de novembro de 2011.

CASTORIADIS, C. **L'institution Imaginaire de la Société**. PARIS: SEUIL (EDIÇÃO BRASILEIRA: RIO DE JANEIRO, EDITORA PAZ E TERRA, 1982), 1975.

CAVAROZZI, M. **Beyond Transitions do Democracy in Latin America**. *Journal of Latin American Studies*, 24(3). Cambridge e outros lugares, p. 665-684, 1992.

HABERMAS, J. **Theorie des kommunikativen Handelns**. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 2v, 1981.

HELLER, A. (1998) [1987] **Além da justice**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

MACHADO, L. O. **Sociedade urbana, inovação tecnológica e a nova geopolítica**. (IN) Egler, Claudio *et al.*: Cadernos LAGET, nº 5, 1995.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das idéias – Planejamento urbano no Brasil. (IN) ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel, 1989.

SEN, A. **Inequality Reexamined**. Nova Iorque: Russel Sagem Foundation, Oxford: Clarendon Press, 1997.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1993.

TOLEDO, R. A. **O desenvolvimento sustentável na formulação de políticas públicas e sua proposta de gestão cidadã em Araraquara no período 2001- 2004**. [Dissertação de mestrado apresentada ao programa de pós-graduação em sociologia da Unesp-FCL-Araraquara – SP: s.n.], 2006.