

PODER PÚBLICO, SOCIEDADE CIVIL E PLANEJAMENTO URBANO: as interações possíveis e impossíveis na definição das tendências de estruturação do espaço das metrópoles

Regina Célia Bega dos SANTOS¹

RESUMO: Este ensaio discute algumas tendências de estruturação do espaço das metrópoles contemporâneas. Há um evidente descompasso entre aquilo que é proposto planejado e executado pelo poder público e o resultado final. Este resultado é a síntese de múltiplas determinações, ou seja, no espaço as contradições entre os objetivos, as propostas e as ações dos diferentes agentes se materializam nas diferentes formas de uso e ocupação. Pretendemos aqui discutir as possibilidades de interação entre sociedade civil e poder público, baseadas em um projeto de construção de uma democracia renovada como discutido por Lefebvre em O Direito à Cidade - que leve em conta a participação popular na proposição, elaboração e execução dos planos de ação para uma outra reestruturação do espaço urbano baseada em relações de autoridade partilhada.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento. Poder público. Sociedade-civil. Participação. Espaço urbano.

Apresentação

Este ensaio interpretativo a respeito de algumas das tendências de estruturação do espaço das metrópoles contemporâneas procura encontrar uma das pontas do nó górdio que entrelaça as ações do poder público - através do planejamento urbano - e da sociedade civil. Há um evidente descompasso entre aquilo que é proposto e executado e o resultado final. Este resultado é a síntese de múltiplas determinações, ou seja, no espaço as contradições entre os objetivos, as propostas e as ações dos diferentes agentes se materializam nas diferentes formas de uso e ocupação. A realidade, ou em outras palavras, a dinâmica da sociedade para sermos mais precisos, acaba se impondo a médio e a longo prazos. As ações dos técnicos e daqueles que exercem os poderes econômico e político, muitas vezes de cunho apenas tecnocrática, podem se sobrepôr, num determinado período de tempo, permitindo supor que o exercício desses poderes é inquestionável e nada mais nos resta - enquanto sociedade civil - a não ser nos curvarmos diante de tão fortes desígnios. Pretendemos aqui mais do que discutir, mas sugerir outras possibilidades engajadas em um projeto de construção de uma nova sociedade democrática - ou seja, baseada na democracia renovada como discutida por Lefebvre (2001) em O Direito à Cidade - que levem em conta a participação popular na proposição, elaboração e execução dos projetos e planos de ação para uma outra reestruturação do espaço urbano a partir de relações de autoridade partilhada.

¹ UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Geociências - Departamento de Geografia. Campinas - SP - Brasil. 13083870 - rcsantos@ige.unicamp.br

Para que possamos discutir e questionar a ação daqueles agentes do chamado bloco hegemônico que se consideram os criadores das tendências na estruturação do espaço das cidades é preciso abordar, mesmo que rapidamente, os chamados fatores estruturais e institucionais, para melhor avaliar a crítica contemporânea a respeito da importância ou até da desimportância dos mesmos para a elaboração das políticas de planejamento e para o cotidiano dos moradores dessas cidades.

O capitalismo e a reprodução da força de trabalho

Nos países europeus, onde o Estado do Bem Estar Social (*Welfare State*) melhor se desenvolveu, a reprodução da força de trabalho inclui não apenas a remuneração pelo trabalho realizado, mas também o acesso às políticas públicas: saúde, saneamento básico, educação, cultura, lazer, seguro desemprego, subsídios para a moradia etc. Assim, o planejamento destes serviços relacionados ao planejamento urbano foi fundamental para se atingir um alto nível de satisfação das necessidades básicas ou fundamentais, garantindo a chamada qualidade de vida.

Nos países de desenvolvimento tardio, os salários em geral eram – e são – insatisfatórios e as políticas públicas – em que pese o planejamento das mesmas – jamais conseguiram proporcionar aos trabalhadores e à população em geral as condições necessárias para a sobrevivência ou para a reprodução da força de trabalho. Portanto, os trabalhadores e suas famílias necessitavam – e ainda necessitam – recorrer à uma espécie de planejamento informal ou improvisado (se é que é possível rotular uma ação planejada como improvisado). De fato, como muitos autores já enfatizaram em análises clássicas sobre as contradições no desenvolvimento econômico capitalista na periferia do sistema (OLIVEIRA, 1977; SINGER, 1977; KOWARICK, 2000; SANTOS, M., 1979), foram e são as estratégias individuais ou familiares de sobrevivência, com a produção doméstica de valores de uso e de troca, que permitem a sobrevivência com baixa remuneração salarial e com altos índices de desemprego.

São diferentes níveis de pobreza, que se relacionam com grau de instrução, nível de qualificação profissional e rendimentos. Mas há outros fatores que explicam também esta situação, um de caráter histórico-cultural: a repercussão da situação de exclusão socioeconômica, nas metrópoles do subdesenvolvimento industrializado é maior para as mulheres, as crianças e os idosos. O outro fator também de caráter histórico e conjuntural, relaciona-se à dinâmica da economia, que repercute diferentemente sobre grupos, categorias ou classes sociais. (KOWARICK, 2000).

O termo reprodução significa “[...] a produção e a criação de condições pelas quais ela pode continuar ocorrendo.” A reprodução da força de trabalho se faz quando o capitalista produz o trabalhador como trabalhador assalariado. “Os trabalhadores devem gastar o salário recebido ao final de um período da produção para substituir a sua força de trabalho nela consumida.” (BOTTOMORE, 2001, p.319).

Mas isto não é suficiente para se entender o processo de reprodução da força de trabalho na sua totalidade. É importante reconhecer que os seres humanos são mais do que meros fornecedores de força de trabalho. A reprodução da força de trabalho é feita, teoricamente, através do consumo de bens considerados indispensáveis para a subsistência do trabalhador e de sua família. Contudo, apenas uma parte destes bens é obtida através da compra feita com o salário recebido, isto é, através da venda da força de trabalho. Ainda existe (embora cada vez menos, com a tendência de se acabar efetivamente) a produção doméstica de valores de uso e a realização de serviços no âmbito doméstico (cozinhar, lavar etc) que consegue cobrir uma outra parte do custo de reprodução da força de trabalho. Tendencialmente, quando os níveis salariais são rebaixados deve-se aumentar a produção doméstica a fim de não comprometer a reprodução da força de trabalho. Portanto, a força de trabalho não é resultado do consumo direto de dinheiro, isto é, do salário, mas compreende trabalho e produção de valores de uso domésticos, necessários para a continuidade do capitalismo, mas distintos das relações de produção entre trabalho assalariado e capital (BOTTOMORE, 2001).

A produção monopolista de mercadorias e de serviços, típica da fase contemporânea do capitalismo, com o aumento da produtividade e maior racionalidade no processo de trabalho, leva a um “barateamento” relativo do produto a ser consumido, o que tende a inviabilizar a produção doméstica. Trata-se da tendência para a total mercantilização do custo de reprodução da força de trabalho – barateado na relação trabalho/capital, mas em constante elevação face às necessidades do trabalhador, que devem ser satisfeitas basicamente através da compra de mercadorias. Faz parte, também, deste processo a entrada da dona de casa no mercado de trabalho. Isso não quer dizer que ela não continue produzindo valores de uso no âmbito doméstico (através da dupla jornada de trabalho), mas a tendência é para a diminuição dessa produção. Convém lembrar que a total mercantilização do custo de reprodução da força de trabalho é apenas “uma tendência” que só se realizaria com a elevação considerável dos níveis salariais.

É o “projeto familiar de sobrevivência” que ajuda o trabalhador a suportar a superexploração. Isto não quer dizer que haja um projeto formal de atividades para cada um dos membros da família, mas informalmente, é isto o que acaba

acontecendo. A organização familiar, isto é, a forma como os diferentes membros da família se engajam no mercado de trabalho – formal e informal – explica a execução deste projeto.

Carmem Cinira de Macedo (1979), em um texto clássico na abordagem desta temática no Brasil, introduz a discussão a respeito do significado do projeto familiar de sobrevivência, reconhecendo que a questão básica enfrentada pelos grupos familiares é a sobrevivência. A forma pela qual:

[...] é garantida subordina-se, obviamente, às características do modo de produção em que se acham inseridos [...]. Numa sociedade capitalista, toda aquela vasta parcela da população, despojada da propriedade dos meios de produção, deve ser capaz de 'ganhar a vida' através do recurso alternativo da venda de sua força de trabalho. A inserção no mercado de trabalho, na qualidade de trabalhador dá-se individualmente. Cada trabalhador vende, em particular, a sua própria força de trabalho e é esta venda que deve garantir a obtenção de recursos necessários à sua sobrevivência e de sua família. (MACEDO, 1979, p. 31).

Muitas vezes, entretanto, a produção doméstica de valores de uso e mesmo de troca (por parte da mulher, em geral, e também dos filhos mais velhos) passa a ser necessária para, no caso dos valores de uso, compensar o salário não pago, produzindo em casa o que deveria ou poderia ser adquirido no mercado, caso a remuneração fosse suficiente. No caso da produção doméstica de valores de troca, ela pode ocorrer para complementar a renda familiar ou, em muitos casos, é a única possibilidade de sobrevivência para a família. Em ambos os casos, procura-se garantir a reprodução da força de trabalho, através da combinação: venda da força de trabalho mais a produção doméstica de valores de uso e de troca.²

É assim que as formas de reprodução da força de trabalho acabam entrando na órbita da acumulação de capital. Os meios que os trabalhadores encontram para sobreviver, os artifícios que a sua criatividade põe em ação para conseguir sua manutenção e a da família com salários tão reduzidos, são aproveitados pelo capital, auxiliando a elevação dos níveis de acumulação. As formas como constroem a casa - o mutirão ou a autoconstrução, por exemplo - significam sobretrabalho ou superexploração da força de trabalho, que contribuem para a viabilização da acumulação de capitais em países de desenvolvimento tardio e na dependência da expansão capitalista dos países líderes do sistema. A máxima extração da mais-valia (tanto absoluta como relativa), permite que as taxas de lucro atinjam os níveis requeridos pelos investidores (SINGER, 1977).

² "A produção doméstica de valores de uso corresponde não só à produção na própria casa de bens de consumo para a própria família, por exemplo, a confecção e a reparação de roupas, mas a produção de valores de uso 'invisíveis' – na rua – quase todos os serviços pessoais e de consumo, seja na residência de outra classe social, na forma de emprego doméstico de mulheres, reparação, confecção de roupas, de aparelho eletro-doméstico, do imóvel, etc." (OLIVEIRA, 1977, p.159).

A impossibilidade de sobrevivência com dignidade nas cidades era explicada pela existência de um amplo exército industrial de reserva (EIR), criado também pelas altas taxas de natalidade e pelos fluxos migratórios rural-urbano. Esse tipo de explicação desconsidera que a formação de uma população excedente – o EIR - é fruto, fundamentalmente, da própria expansão da acumulação capitalista. A dinâmica do capital produz e reproduz o seu excedente populacional; desemprega e barateia a força de trabalho. Assim, mesmo que as ações postas em prática através de medidas propostas pelos planejadores, pretendam resolver certos problemas, como o da saúde, da educação, ou do déficit de moradia, o próprio modo de desenvolvimento do capitalismo recria, nos mesmos lugares ou em outros lugares, os mesmos problemas pretensamente resolvidos. Os movimentos sociais surgiram, assim, em decorrência da necessidade de se lutar por condições dignas de existência ou, em última instância pela reprodução da força de trabalho.

Classicamente e resumidamente foi esta a explicação estrutural utilizada para justificar o não atendimento pelo poder público das demandas sociais e a eclosão de movimentos sociais durante as décadas de 1970 e 1980, em que pese a importância dada ao planejamento econômico e social durante este período, através dos Planos Nacionais de Desenvolvimento Integrado (PNDIs), Planos Diretores Municipais e Planos Setoriais, dentre outros.

O papel do Estado na produção do espaço urbano

O espaço geográfico possui uma forma que se pretende adequada a um determinado processo de organização, que é sempre político. O Planejamento é um instrumento importante para essa adequação. Muitos crêem se tratar de um instrumento meramente técnico, o que é um equívoco. Pois, a forma que se pretende é definida ideologicamente dentro de um determinado bloco histórico, que corresponde à hegemonia³ de uma determinada classe social, sendo que esta definição deve se dar na esfera pública, que é o lugar de mediação entre interesses privados e a totalidade social. Ou seja, é no âmbito do Estado, portanto, que se estabelecem os relacionamentos entre interesses divergentes que darão o conteúdo para as formas espaciais. Elas poderão ser mais ou poderão ser menos

³A palavra **hegemonia** está sendo usada de acordo com o sentido dado por Gramsci, que foi o teórico marxista que melhor elaborou este conceito, inicialmente utilizado por Lênin para indicar liderança política na revolução democrática. Gramsci desenvolve o conceito de forma mais completa nos Cadernos do Cárcere, aplicando-o ao modo como a burguesia estabelece e mantém a sua dominação. "Nas condições modernas[...] uma classe mantém o seu domínio não simplesmente através de uma organização específica da força, mas por ser capaz de ir além de seus interesses corporativos estreitos, exercendo uma liderança moral e intelectual e fazendo concessões, dentro de certos limites, a uma variedade de aliados unificados num bloco social de forças [...] bloco histórico. Este bloco representa uma base de consentimento para uma certa ordem social, na qual a hegemonia de uma classe dominante é criada e recriada numa teia de instituições, relações sociais e idéias." (BOTTOMORE, 2001 p. 177).

excludentes, ou segregacionistas dependendo das características daquele “bloco histórico”.

O Estado capitalista atua no sentido de garantir as condições gerais para a acumulação da capital e a reprodução da força de trabalho. Suas ações se dão no sentido de tentar atenuar as contradições sociais e para a acumulação de capital, atendendo parcialmente as necessidades da reprodução da força de trabalho. Tradicionalmente, este é o seu papel: reduzir os custos da reprodução da força de trabalho, promovendo uma ajuda econômica ao capital via salários indiretos, através da criação e manutenção de serviços públicos e de políticas sociais compensatórias: seguro-desemprego, bolsa-escola, dentre outras, sendo que o planejamento é um instrumento importante para viabilizar estas políticas.

A atuação dos agentes no estabelecimento de uma política fundiária

A expansão geográfica da cidade, com a modificação do uso e das formas de ocupação do solo ou mesmo através da criação de um novo lugar – com outras características de uso sócio-econômico - substituindo um antigo, só foi possível através da chamada produção monopolista do espaço urbano, derivada da propriedade privada da terra e de uma legislação que não impede o seu uso de acordo com os interesses do mercado. Constrói-se um novo lugar, incorporando uma área vazia, à espera de valorização ou destrói-se um lugar anterior com suas características sócio-econômicas, produzindo um outro, em geral com feições mais homogêneas, dirigido a uma outra classe social, na maioria das vezes de melhor poder aquisitivo.

O monopólio da terra confere poder de decisão sobre investimentos a serem realizados. Se não houver uma legislação específica sobre os tipos de uso e que não restrinja a ocupação para determinados fins, o poder econômico está liberado para decidir qual a destinação ou o uso das propriedades monopolizadas. Raramente opta-se por um uso que atenda aos interesses sociais.

Historicamente o poder público assumiu a função de oferecer e administrar os serviços considerados essenciais para a população e instalar a infra-estrutura necessária – estrutura viária, energia, rede água e esgoto etc, tanto para os moradores das cidades, como para as atividades econômicas, além da administração desses serviços. Por serem atividades mais dispendiosas e de baixa ou nenhuma lucratividade o mercado ou o interesse privado não demonstravam interesse por elas.

Esta atuação do poder público é importante, pois disponibiliza para o capital privado as infra-estruturas sem as quais as atividades econômicas não poderiam acontecer. Assim foram encaminhadas as questões urbanas até mais ou menos a

década de 1980 do século passado, quando os governos passaram a ser pressionados pelas agências de financiamento e empréstimos internacionais (FMI, Banco Mundial) para deixarem de investir em serviços públicos e infra-estrutura sob o pretexto de "saneamento das contas públicas" e redução do déficit entre despesas e receita.

As privatizações das empresas públicas que tão rapidamente aconteceram entre o final da década de 1980 e, principalmente na de 1990, exemplificam esta nova forma de atuação dos poderes públicos e dos diversos governos, que parecem estar sempre "prontos" para atuar de acordo com os interesses dos setores privados, socorrendo com empréstimos ou isenções fiscais empresas com dificuldades financeiras, gerenciando recursos, estabelecendo normas, enfim legislando ou executando ações, em nome do desenvolvimento econômico, da paz social e da salvaguarda dos empregos existentes.

O segmento da construção civil - o mais fortalecido do circuito do capital imobiliário - estabelece fortes vínculos com o poder público no exercício de suas atividades. Contudo, estas relações raramente são explícitas, ocorrendo, aparentemente de maneira natural, com o poder público atuando em diversas direções, regulamentando a posse e o uso da terra, direcionando serviços e melhorias para determinadas áreas, por exemplo.

Geralmente, os investimentos realizados conduzem a uma valorização da localidade (pode ocorrer o oposto, o que, porém, é mais raro) e também, podem suscitar uma dinamização através da intensificação de fluxos de pessoas, de mercadorias, de capitais, através da instalação de empresas e da geração de empregos.

As empresas de construção civil têm, freqüentemente, possibilidades de obtenção de informações e mesmo o acesso aos planos de ação do poder público ainda em estudos, podendo, assim, interferir diretamente na elaboração dos mesmos, favorecendo-se de antemão. Com isso, conseguem comprar terras baratas em localidades que terão uma valorização futura, produzida pelos investimentos realizados, de acordo com planos previamente estabelecidos.

O sistema financeiro tem, também, uma importância estratégica na viabilização e sustentação de atividades que privilegiam determinadas localidades para os investimentos, o que colabora para reforçar o padrão excludente de crescimento das cidades.

Portanto, o que está sendo ressaltado aqui é que as formas de ocupação do solo nas cidades e mesmo a definição de políticas habitacionais decorrem da intermediação de diferentes interesses: dos proprietários fundiários, das empresas de construção civil, do "promotor imobiliário", do incorporador, do poder público, da população envolvida através de movimentos organizados, ou não.

A transformação de um bem patrimonial, o terreno, em uma mercadoria comercializável constitui-se em uma das principais atividades dos agentes financeiros do setor imobiliário, produzindo para submercados específicos, definidos pelo nível de renda. Este setor tende a privilegiar os mercados mais rentáveis, que obviamente são os de alto e médio padrão.

A localização tem um forte peso no estabelecimento destes submercados, sendo um elemento simbólico de posições sociais. Assim, o solo circula como mercadoria com maior frequência em determinadas partes da cidade. Adquirir terrenos, portanto, é uma condição essencial para que o capital de circulação possa realizar seus investimentos.

A política fundiária, então, é um instrumento de realização da política imobiliária. A liberação de solos deve permitir ao capital a realização de um lucro comercial "normal" sobre a operação de construção. Já, a operação imobiliária permite a realização de um lucro maior sobre o próprio solo (RIBEIRO, 1987).

Para que isso possa ocorrer a ação do poder público é determinante. A constituição da propriedade privada em moldes capitalistas, aliás, está na origem do Estado moderno e de sua configuração territorial. Apresentando como comunidade ilusória, o Estado domina e organiza o espaço do ponto de vista da classe dominante (ou da coalizão de classes) (LIPIETZ, 1988).

Se o Estado fosse, realmente regulador dos desequilíbrios, a aplicação dos recursos na cidade deveria procurar, como diz o discurso oficial, a eficiência urbana, a justiça social e a modernização dos equipamentos. Mas o que se tem visto são investimentos principalmente em obras pontuais, e que atendem apenas a interesses de frações das classes dominantes [...], provocando um encarecimento das construções, limitando assim, as condições de aquisição de imóveis para habitação principalmente para as classes populares. (RODRIGUES, 1990. p.113).

O aspecto ideológico do Estado é também discutido por Bobbio (1979), que recorre a Marx, para ressaltar que o Estado seria um instrumento a serviço da realização de interesses não gerais, mas particulares (de classe).

Já em Gramsci (1972) o Estado não é considerado um instrumento, nem a encarnação de uma classe, mas a condensação material e histórica de relações de força, que possibilitam a concretização de conjunturas políticas diversas.

Para a compreensão do significado do Estado Gramsci aprofunda a discussão a respeito das diferenciações entre sociedade política e sociedade civil. Através do conceito de hegemonia busca o entendimento das relações entre Estado, governo e sociedade civil.

Para ele, a hegemonia política relaciona-se ao fato de que o grupo social que fundamenta um novo Estado, é essencialmente de ordem econômica, com o

objetivo de reorganizar a estrutura e as reais relações entre os homens e o mundo econômico ou da produção. Mas ressalta algo de suma importância: não é correto considerar Estado e governo como sinônimos, pois esta identificação liga-se à confusão que se faz entre sociedade civil e sociedade política. O Estado representa a sociedade política juntamente com a sociedade civil, sendo que a hegemonia aparece revestida de coerção. A divisão de poderes “[...] é o resultado da luta entre a sociedade civil e a sociedade política de um determinado período histórico, com um certo equilíbrio instável de classes.” (GRAMSCI, 1972, p. 104).

É devido à separação entre sociedade civil e sociedade política (de ordem metodológica e não orgânica, pois a sociedade civil e o Estado se confundem) que se coloca para Gramsci a necessidade de discutir a questão da hegemonia. Existem duas realidades que recobrem as relações econômicas, a sociedade política de um lado e a sociedade civil de outro, composta pelas instituições das quais participam os indivíduos e destinadas a produzir um consenso. Fazem parte da sociedade civil a escola, os meios de comunicação (jornais, rádio, TV), as instituições religiosas, as associações de classe, os movimentos organizados etc, situando-se entre o Estado e o Mercado.

O Estado de classe (sociedade política) através do aparelho ideológico hegemônico exerce a direção e mantém a liderança ideológica sobre a "sociedade civil". Ao elaborar esta separação Gramsci não está preocupado, apenas, com a distância entre estes dois níveis de superestrutura, mas em evidenciar a complexidade, a articulação e a relativa independência, com relação à base econômica, das instituições, das organizações, das formas de consciência, da ideologia enfim, através das quais se exprime o poder de uma classe. “O reino da ideologia é uma prisão de mil janelas... cuja força reside menos na coerção que no fato de que suas grades são tanto eficazes, quanto menos visíveis se tornam. É esse ato da vida do Estado que Gramsci busca elucidar.” (MACCIOCHI, 1977, p. 151).

A conceituação de Estado gramsciana, estabelecendo a distinção entre sociedade civil e sociedade política, deve ser entendida a partir do exercício da hegemonia por um grupo social sobre o conjunto da sociedade nacional, através das instituições ditas privadas (as instituições da sociedade civil), como a igreja, o sindicato, a escola, a associação de moradores etc. Uma determinada classe social pode tornar-se hegemônica, conquistando o consenso e impondo-se como dirigente, antes mesmo da tomada do poder governamental. Após a tomada do poder, mesmo se o detém firmemente, o papel dominante não deve fazer perder a função dirigente.

O que está em discussão é o deslocamento da base histórica do Estado. A sociedade pode conservar ou perder a sua hegemonia na luta contra o novo, ou como expressão do novo, para destruir as resistências que encontra em seu desenvolvimento. Gramsci constata que a força por si só não basta para o exercício do poder. Só é possível exercê-lo se, além das relações de força, a classe dominante obtém o consenso dos grupos sociais que lhe estão próximos ou são seus aliados. A hegemonia realiza-se dentro de um determinado "bloco histórico" (MACCIOCHI, 1977).

A modernização neoliberal

A modernização que o bloco hegemônico busca no Brasil atende aos pressupostos da lógica econômica do neoliberalismo, é a modernização conservadora, tão bem definida por Florestan Fernandes.

Em todos os lugares onde foi encaminhado o modelo de Estado neoliberal, a consequência não foi a diminuição de seu tamanho, ao contrário, os monopólios econômicos acabaram integrados ao Estado. Os regulamentos não foram suprimidos e o Estado passou a financiar cada vez mais as atividades, principalmente através do gerenciamento da economia.

O neoliberalismo procura adaptar os princípios do liberalismo econômico, do final do século XIX, às condições do capitalismo moderno. Acredita-se que a vida econômica é regida por uma ordem natural formada a partir das livres decisões individuais e cuja mola-mestra é o mecanismo de preços. Não se acredita, entretanto, como os liberais acreditavam, na autodisciplina espontânea do sistema, defendendo o disciplinamento da economia de mercado pelo Estado, contra os excessos da livre-concorrência e a criação de mercados concorrenciais do tipo dos blocos econômicos, como o C.E.E.

Considerando o *Welfare State* keynesiano como o responsável pela crise que se abate sobre as economias ocidentais no final nos anos 70, o pensamento neoliberal tem como fundamento as seguintes proposições:

1. o excessivo gasto governamental com políticas sociais públicas é nefasto para a economia, porque gera o déficit orçamentário que, por sua vez, consome a poupança interna, aumenta as taxas de juros e diminui a taxa de inversão produtiva. O *déficit* estimula a emissão de moeda e os empréstimos bancários que levam ao aumento da inflação. Por isso é importante cortar os gastos públicos para liberar recursos para os investimentos produtivos privados;

2. a regulação do mercado pelo Estado é negativa, porque ao cercear o livre jogo mercantil, desestimula os investimentos capitalistas, inibindo a criação de empregos;
3. o protecionismo social público é prejudicial à economia porque onera as classes possuidoras, além de aumentar o consumo das classes populares em detrimento da poupança interna (SANDRONI, 2003).

A competitividade entre os grandes Estados tem produzido o oposto ao pretendido, isto é, em vez de o Estado participar menos das atividades produtivas, o que tem ocorrido é o acirramento do seu papel intervencionista. Como grande consumidor e financiador dos produtos das empresas mais poderosas, o Estado, através de seus dirigentes, tem se revelado vital para que as mesmas mantenham o seu nível de lucratividade e continuem investindo cada vez mais. Além disso, atua no sentido de garantir a existência de mercado para novos produtos. Assim, vão desaparecendo os limites entre o público e o privado. O Estado passa a ser financiador, consumidor, sócio, podendo, portanto, intervir cada vez mais, desde que seja na defesa de interesses localizados.

Essas considerações permitem concluir que há, sim, limites estruturais na dinâmica do Estado capitalista, em relação às reivindicações dos movimentos sociais. Por um lado, a atuação seletiva do estado contribui para a criação das demandas e por outro lado, os limites, relacionados em geral à política-econômica, dificultam a relação dos movimentos com o poder público, no sentido da resolução dos conflitos.

Os interesses do chamado bloco hegemônico são contemplados pela ação do poder público e as desigualdades sociais tendem a ser escamoteadas, sendo tratadas, por exemplo, como produzidas pelas dificuldades de acessibilidade a bens e serviços.

Os governos eleitos, comprometidos com determinados interesses, desenvolvem políticas e ações que correspondem aos compromissos firmados durante as campanhas eleitorais com grupos empresariais ou pessoas que investem pesadamente para eleger os candidatos que lhes interessam.

As possibilidades para a atuação da sociedade civil podem contribuir para redirecionar esse processo, através das diversas instituições (religiosas, de classe, culturais, associações de bairros, organizações não governamentais (ONGs), grupos organizados, como os movimentos sociais urbanos). O poder público responde a estes agentes sociais, negociando com os mesmos ou enfrentando-os, ou ainda neutralizando-os, a partir das possibilidades de cooptação dos seus membros, na totalidade ou parcialmente.

Na relação Estado-movimento, muitas vezes, técnicos que trabalham em órgãos públicos atuam como assessores dos movimentos, repassando informações úteis para a organização dos mesmos. Outras vezes, contribuem para a desmobilização, colocando empecilhos burocráticos que dificultam o avanço em direção aos objetivos perseguidos. Em geral, os governantes, através de seus técnicos apenas consultam parcialmente as chamadas bases, através de seminários, encontros, reuniões. Não há participação efetiva nas decisões, apenas busca-se o consenso e em alguns casos a utilização de mão-de-obra gratuita na execução da obras, como, por exemplo, os projetos que envolvem os mutirões, através do apelo ao **comunitarismo**.

A criatividade popular, o saber contido nas práticas tradicionais herdadas dos antepassados são reapropriados como forma de rebaixamento de custos. O resultado tem sido a instauração de um novo padrão de urbanização de segunda categoria; a institucionalização da segregação social existente, e a desqualificação dos direitos de cidadania, criando-se uma cidadania inferior [...]

Mas as mudanças não expressam apenas controle, dominação ou perda para o movimento popular. Elas expressam lutas. E várias destas lutas têm sido vitoriosas. (GOHN, 1991, p.36-37).

Os investimentos públicos e o processo de privatização

No atual estágio de mundialização da economia capitalista, evidencia-se o caráter hegemônico das empresas transnacionais, e as fronteiras deixam de ser uma barreira para as relações econômicas. Esta nova dinâmica de funcionamento das empresas permite que se formulem perguntas em relação ao destino do Estado-Nação, na contemporaneidade (SANTOS, R., 1994).

O Estado capitalista tradicionalmente teve a responsabilidade de criação das chamadas condições gerais para a produção e de equipamentos sociais para a reprodução da força de trabalho (sistema de saúde, educacional, redes viária, de abastecimento elétrico, de água e esgoto, de telecomunicações etc.), participando de uma divisão de trabalho com o grande capital. Com isso, libera-o de grandes investimentos, cujo retorno, por ser muito demorado, não interessa, de início, aos investidores privados: a instalação é onerosa e a prestação inicial desses serviços é, em geral, deficitária. A partir do momento em que estes serviços, com os seus equipamentos e infra-estruturas estão operando plenamente, o capital privado passa a vê-los com bons olhos.

O setor estatal também auxilia o setor privado através da concessão de subsídios, liberações de impostos e taxas ou ainda promovendo privatizações de empresas públicas que podem ocorrer de acordo com critérios facilitadores para o grande capital, definidos pelo poder público. Com isso, muitos dos serviços públicos

(principalmente na área de infra-estrutura) que tradicionalmente eram oferecidos pelo Estado, tornaram-se responsabilidades de empresas particulares, passando a ser administrados pela ótica do lucro e não pela do atendimento das necessidades sociais não-mercantis.

Direitos sociais não garantidos possibilitam a organização de movimentos para se lutar por eles, levando a uma maior inserção da sociedade no setor estatal. Com isso temos a socialização da política, com as pressões para mudanças na orientação das políticas públicas. O seu oposto, isto é, contentar-se com a garantia de direitos individuais representa a manutenção do *status quo*, ou seja, não há, nesse caso, perspectivas de mudanças sociais.

Os direitos individuais são aqueles considerados fundamentais – relacionados à cidadania cívica e política na democracia representativa (direito à propriedade, igualdade perante a lei, direito de ir e vir, direito de expressão, livre-escolha, votar e ser votado). Sem dúvida, são importantes, e caracterizam uma sociedade efetivamente democrática. São a garantia de uma sociedade burguesa separada do Estado – de acordo com os ideais liberais das revoluções burguesas do século VXIII. É através da luta por direitos sociais – relacionados à cidadania social – “[...] que a sociedade penetra no Estado, procurando: conhecê-lo, controlá-lo e interferir na sua estrutura administrativa, nos seus processos de legitimação e regulação, nas suas prioridades e objetivos.” (POTYARA, 2002, p. 34). É a partir da transformação da questão social em questão de direito que ocorre a integração do Estado com a sociedade civil e surgem novas possibilidades na esfera do planejamento, a partir de uma elaboração mais democrática dos diferentes planos de ação, feitos juntamente com a sociedade civil, considerando as suas demandas e as suas propostas para viabilizá-las.

As possibilidades para enfrentar a segregação socioespacial

Com relação a esse fazer mais democrático, pode-se pensar em uma política urbana, que para ser eficiente em relação a seus objetivos sociais dever alterar os mecanismos da dinâmica especulativa responsável pela escassez social da terra urbanizada. O mecanismo de produção e da venda da escassez pelo capital imobiliário, isto é, a oferta de imóveis inferior à demanda é o que provoca a elevação dos preços. A segregação socioespacial é, assim, gerada pela disputa por espaços da cidade, aqueles onde as condições urbanas de vida são melhores, serão os mais caros.

Uma política urbana de interesse social pode corrigir tais distorções. Um planejamento urbano democrático deve propor alternativas ao modelo de desenvolvimento concentrador de renda, abrindo as possibilidades para o exercício

do direito ao espaço geográfico ou à cidade, considerando que o poder público pode realizar intervenções autônomas em relação aos interesses dos grupos hegemônicos. Devem ser priorizados investimentos sociais e a elaboração de políticas públicas, conforme as necessidades sociais e em áreas essenciais como saúde, saneamento, educação, habitação e transporte. O poder público, democraticamente exercido, deve deixar de reproduzir um modelo de gestão centralizador e tecnocrático, que privilegia o atendimento a setores detentores de poder econômico, especialmente o capital imobiliário.

O espaço urbano produzido por este modelo concentrador, guarda as marcas do arrocho salarial, e da não fixação de uma efetiva política social. Os discursos de necessidade de modernização ou de ajustes econômicos macro-estruturais (exigidos pelo FMI e pelo banco Mundial) tentam justificar as opções políticas para o país, em detrimento do social. Há décadas que o discurso é invariavelmente o mesmo: “- é preciso ‘sanear’ a economia, debelar a inflação, equilibrar as contas, crescer economicamente falando... - E o social? - Bem, depois de todos estes problemas resolvidos, o desenvolvimento social ocorrerá, **naturalmente...**”. Sintetizando, no auge do período da ditadura militar ouvíamos: “primeiro, é preciso crescer o bolo, para depois reparti-lo entre a população”, em outras palavras: “tenham paciência que o sacrifício será recompensado no futuro”.

Trinta anos depois, continuamos a ouvir os mesmos discursos. Talvez porque, uma das tendências marcantes desta fase contemporânea seja a redução progressiva da parcela da economia controlada de dentro do país. O comando externo é cada vez maior em virtude da ampliação do campo de ação das transnacionais, e o Estado precisa desenvolver pesados esforços para contrariar essa influência desagregadora (SANTOS, M., 1996).

O que está em questão, portanto, é “se e como” o Estado pode reverter estas tendências; se o poder público quer ou não, é outra questão. Sem dúvida, vontade política é importante, mas não é o suficiente. É necessário o envolvimento da sociedade civil em um projeto de modificação radical da realidade social.

O exercício do direito de propriedade deveria estar condicionado ao interesse social no uso de imóveis urbanos e subordinado ao princípio do estado de necessidade. É socialmente necessário que se imponham limitações ao direito de propriedade e ao uso do solo. A análise histórica de como se constituiu a propriedade privada da terra em nosso país reforça o argumento a respeito da necessidade de se limitar este direito.

Estas não são reivindicações novas. A reforma urbana não é um projeto recente em nosso país. Fez parte do programa de reformas de base da década de 50. Nesta época, já se discutia que a solução para o problema da moradia

vinculava-se à necessidade de se colocar em prática um planejamento territorial. Entretanto, é na década de 80, com a entrada em cena dos movimentos sociais, que se avança na tomada de consciência de que a responsabilidade pelas políticas públicas não é apenas competência do Estado. Além disso, com a democratização do país, abriu-se a possibilidade de controle da ação estatal por parte da sociedade civil. O processo é de rompimento com a visão instrumental do Estado, a partir de seu entendimento enquanto articulação de relações de forças sociais e territoriais.

A intensificação das ocupações e posses de terras vazias e ociosas sem nenhuma utilização social, quer sejam públicas ou privadas, pela população de baixa renda, contestaram a ordem natural não legítima sobre o direito de propriedade (SANTOS, R., 2004).

A articulação entre Estado e sociedade civil – isto é, o Estado ampliado, “*lócus*” privilegiado da luta entre diferentes concepções de mundo e interesses sociais – abre novos desafios para os movimentos sociais, que passam a atuar e influir para a formulação de políticas globais.

O poder público dispõe de vários instrumentos com a reforma urbana, disciplinando o regime de propriedade, intervindo para que o exercício desse direito esteja voltado para beneficiar a coletividade, com base no princípio da função social da propriedade.

Desde que seja para a construção de condições dignas de vida, garantindo os direitos fundamentais do morador da cidade a reforma urbana pode contribuir para a efetivação da cidadania. O que só acontecerá com a execução de uma política urbana comprometida em assegurar a todo o cidadão condições de vida digna e justiça social. A execução desta política urbana dependerá de como evoluirão as relações entre poder público e sociedade-civil.

As mudanças recentes na ordem mundial agravaram ainda mais a situação do país junto ao sistema financeiro internacional. A forma subordinada de inserção do país nesta ordem tem dificultado as relações entre o poder público e os movimentos sociais. As políticas econômicas impostas impossibilitaram que sucessivos governos pudessem efetivamente atender as reivindicações de movimentos que foram assim se enfraquecendo, conscientes talvez das impossibilidades econômicas relacionadas às limitações políticas. Outras questões colocadas pela nova ordem acabam tornando-se mais prementes – como a manutenção de um emprego ou a luta para se conseguir um (SANTOS, R., 2004).

Para que o Estado possa reverter as tendências apontadas é necessário saber: “[...] primeiro se o poder público pode intervir na direção desejada pelo sistema capitalista internacional sem aguçar as contradições internas; segundo, se,

intervindo nessa direção, não vai a prazo médio ou longo levar a resultados opostos à sua intenção.” (SANTOS, M., 1979, p. 154).

Estas afirmações ajudam a esclarecer como as transformações espaciais ocorrem a partir de determinadas tendências produzidas pela sociedade. As opções feitas dependem das relações entre a sociedade política e a sociedade civil. Num regime em que a democracia encontra-se fortalecida, as transformações espaciais são frutos desta relação dialética, frutos do exercício da cidadania em uma democracia renovada, como propõe Lefebvre (2001). Porém, quando a democracia não se encontra fortalecida, a luta desenvolve-se em outro nível; luta-se pela conquista de direitos e espaços, o que é mais difícil e penoso - na verdade luta-se para a conquista e respeito de direitos que a sociedade burguesa já consagrou. A luta pela sobrevivência passa a ser prioritária e nessas condições de acirramento das contradições urbanas ao mesmo tempo em que se torna mais difícil exercer a cidadania, amplia-se o universo de pessoas aptas a exercê-la e é deste embate que a democracia e a participação popular podem ou não sair fortalecidas.

As contradições urbanas

O aprofundamento das contradições urbanas pode acirrar as pressões exercidas pelas camadas populares contra o governo e o Estado. Contudo, isso não significa que elas estejam, por si só, na origem dos movimentos sociais. A relação não é linear ou mecânica, se assim o fosse, toda situação de carência de serviços, de bens ou de infra-estrutura geraria uma reação de pressão que poderia, no limite, conduzir a transformações sociais. Graves problemas urbanos sempre existiram. Em muitos países latino-americanos de desenvolvimento industrial igualmente tardio o processo de crescimento econômico não foi acompanhado de desenvolvimento social, e conseqüentemente, urbano (KOWARICK, 2000).

O conceito espoliação urbana, baseado na não acessibilidade aos serviços de consumo coletivo, devido à precariedade ou inexistência dos mesmos, fornece subsídios importantes para a análise a respeito da participação popular. As experiências de exclusão social vivenciadas no cotidiano e relacionadas à exploração do trabalhador podem propiciar as condições para a conscientização sobre a necessidade de participação.

A exploração do trabalho e a espoliação urbana só por razões de facilidade analítica podem ser tratadas separadamente, pois só formalmente é que estão separadas as “esferas” da produção e da reprodução da força de trabalho, como já vimos no início desse artigo. No entanto, os movimentos para a conquista de melhorias urbanas não devem ser interpretados como mero apêndice dos conflitos do mundo do trabalho.

Por outro lado, as lutas urbanas não podem permanecer isoladas no âmbito da acessibilidade aos bens de consumo coletivo, acesso à terra ou à habitação. É preciso relacioná-las à pauperização proveniente das relações de trabalho. São situações que se encontram e desse encontro pode ocorrer a fusão de conflitos e de reivindicações.

Com relação às experiências, vale a pena frisar que não se trata de mera somatória de experiências anteriores: as lutas do passado são referências importantes, mas o presente apresenta algo de novo quando se redefinem as forças sociais, gerando espaços para desdobramentos futuros.

A espoliação urbana como fator desencadeador de ações participativas, não deve ser vista simplesmente como um aguçamento da dilapidação da força de trabalho. Isto, embora seja verdadeiro, não permite atrelar as lutas sociais à precariedade nas condições de vida. Parece analiticamente, ser mais promissor indagar o significado que esta materialidade tem para os múltiplos atores que se enfrentam na arena social.

A espoliação urbana só pode ser entendida como produto histórico, que ao se alimentar de um sentimento coletivo de exclusão, transcende a lógica relacionada pura e simplesmente à expansão do capitalismo, e produz uma percepção de que algo está faltando e é socialmente necessário. Com isto temos a revalorização da "subjetividade social". As vivências e as interpretações de situações concretas propiciam que os sujeitos envolvidos formulem um discurso carregado de simbologia, com o uso de palavras como **injustiça, indignidade, ou imoralidade** para se referir à espoliação urbana.

A participação popular através dos movimentos organizados pode abrir um canal de comunicação com o poder público e os seus técnicos. Concordando com a sugestão de Boaventura de Sousa Santos (1998), o planejamento urbano pode ser decorrente deste relacionamento, a partir de uma nova teoria da democracia que permita reconstruir o conceito de cidadania, uma nova teoria da subjetividade que permita reconstruir o conceito de sujeito e uma nova teoria da emancipação que não seja mais que o efeito teórico das duas primeiras.

Para isso, propõe a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa, através de uma redefinição e ampliação do campo do político, possível com a "repolitização global da prática social".

Quiçá se concretizem as transformações sociais necessárias rumo à esta democracia renovada, permitindo que o planejamento urbano reflita a ampliação do campo do político, a partir de relações de autoridade partilhada, como sugerido pelo autor.

SANTOS, R. B. dos. The Public Power, the Civil Society and the Urban Planning: the possible and impossible interactions in the definition of trends in the territorial organization metropolitans. **Temas em Administração Pública**, Araraquara, v.1, n.1, 2007.

ABSTRACT: *This article argues some trends of the organization of the space in the metropolises contemporaries. It has an evident exaggeration between what is considered, planned and executed for the public power and the final result. This result is the synthesis of multiple determination. That is, in the space the contradictions between the objectives, the proposals and the actions of the different agents if materialize in the different forms of use and occupation. We intend to argue the possibilities of interaction between the civil society and the public power, taking as a project of construction of a renewed democracy perspective, following the way traced for Henri Lefebvre in "The Right to the City". That is about a democracy in the urban world has taken in account the popular participation in the proposal, in the elaboration and the execution of the action plans, in intention to reorganize the urban space through shared relations of authority.*

KEYWORDS: *Urban planning. Public power. Civil society. Popular participation. Urban space.*

RÉSUMÉ: *Cet essai discute quelques tendances de structuration de l'espace de métropoles contemporains. Il y a une évidente exagération entre laquelle est proposé prévu et exécuté le pouvoir public et le résultat final. Ce résultat est la synthèse de multiples déterminations, c'est-à-dire, dans l'espace les contradictions entre les objectifs, les propositions et les actions des différents agents se matérialisent dans les différentes formes d'utilisation et d'occupation. Nous prétendons ici discuter les possibilités d'interaction entre société civile et de pouvoir public, basées sur un projet de construction d'une démocratie renouvelée comme discuté par Lefebvre dans le Droit à la Ville - qu'a pris dans compte la participation populaire dans la proposition, l'élaboration et l'exécution des plans d'action pour une autre réorganisation de l'espace urbain basé sur des relations d'autorité partagée.*

MOTS-CLÉS: *Planification. Pouvoir público. Participation. Société civile. Espace urbain.*

REFERÊNCIAS

BOBBIO, N. Existe uma doutrina marxista do Estado? In: BOBBIO, N. et al. **O Marxismo e o Estado**. Rio de Janeiro: Graal, 1979. p. 13-31.

BOTTOMORE, T. **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Zahar. 2001

GOHN, M. da G. **Movimentos sociais e luta pela moradia**. São Paulo: Ed. Loyola, 1991.

GRAMSCI, A. **Notas sobre Maquiavelo, sobre la politica y sobre el Estado moderno**. Buenos Aires: Ed. Nueva, 1972.

KOWARICK, L. **Escritos urbanos**. São Paulo: Ed. 34, 2000.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LIPIETZ, A. **O capital e seu espaço**. São Paulo: Nobel, 1988.

MACCIOCHI, M. **A favor de Gramsci**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

MACEDO, C. C. **A reprodução da desigualdade**. São Paulo: Hucitec, 1979.

OLIVEIRA, F. **A economia da dependência imperfeita**. Rio de Janeiro: Graal. 1977.

POTYARA, A . P. P. Estado, regulação social e controle democrático. In: BRAVO, M. I. S.; POTYARA, A . P. P. (Org.). **Política social e democracia**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2002. p. 22-38.

RIBEIRO, L. C. Q. et al. (Coord.). **Produção imobiliária e uso do solo**: estudo das relações entre capital e propriedade fundiária na estruturação da cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 1987.

RODRIGUES, A. M. **Na procura do lugar, o encontro da identidade**. 1998. 424 f. Tese (Doutorado)-Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 1998.

SANDRONI, P. **Novíssimo dicionário de Economia**. São Paulo: Best Seller. 2003.

SANTOS, B. de S. A reinvenção solidária e participativa do Estado. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOCIEDADE E A REFORMA DO ESTADO, 1998, São Paulo. **Publicações...** São Paulo: Maré, 1998. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/segas/publicacoes/reforma/seminario/Boaventura.PDF>. Acesso em 02 fev. 2007.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo; razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. **O espaço dividido**: os dois circuitos da economia urbana dos Países Subdesenvolvidos. São Paulo: Francisco Alves, 1979.

SANTOS, R. B. dos. **Movimentos sociais urbanos**. São Paulo: Ed. UNESP, 2004.

_____. **Rochdale e Alphaville**: formas diferenciada de apropriação e ocupação da terra na metrópole paulistana. 1994. 304 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 1994.

SINGER, P. **A economia política do trabalho**. São Paulo: Hucitec, 1977.