

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

A QUESTÃO DAS ESCALAS NA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS

Silvana Zioni (Universidade Presbiteriana Mackenzie UPM)

Luiz Guilherme Rivera de Castro (UPM)

Volia Regina Costa Kato (UPM)

Angélica Aparecida Tanus Benatti Alvim (UPM)

A QUESTÃO DAS ESCALAS NA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS

O presente texto trata de questões relacionadas ao novo marco regulatório da administração urbana representado pelo Estatuto da Cidade, apresentando aspectos referentes às articulações entre diferentes escalas territoriais na formulação e na avaliação de políticas urbanas. São abordados e discutidos aspectos conceituais relativos à avaliação de políticas urbanas, ressaltando suas dimensões técnicas e políticas. A escala como construção social no interior de processos sociais complexos é abordada para que em seguida possam ser discutidos aspectos específicos vinculados à realidade de nossa formação social. Argumenta-se que o processo de formulação de políticas, planos e programas na escala local e também sua avaliação – assumindo que essa escala coincide com a unidade político-administrativa do município – apresenta aspectos técnicos e políticos transescalares ainda insuficientemente examinados e sugerem-se perspectivas para seu aprofundamento.

A questão das escalas na avaliação de políticas públicas urbanas

Aborda-se aqui a *questão das escalas territoriais nos processos socioespaciais urbanos em relação aos processos de formulação e avaliação de políticas urbanas*. Este texto é fruto de reflexões suscitadas no processo de desenvolvimento e em desdobramentos de projeto de pesquisa que teve por objetivo identificar instrumentos e metodologias de avaliação e acompanhamento de políticas públicas e de planos de urbanismo na escala local intra-urbana¹. Pretende-se aqui contribuir para a discussão de processos de avaliação, acompanhamento e controle de políticas públicas, planos e programas nos quais os aspectos espaciais assumem importância decisiva, com implicações em relação à produção teórica, técnica e prática na área do planejamento e do urbanismo.

A reforma institucional impulsionada a partir da Constituição Federal do Brasil de 1988, especialmente em seus dispositivos sobre a Política Urbana que foram consolidados no Estatuto da Cidade, tem levado à introdução de novos padrões de *gestão local*. Tal fato fez com que os municípios brasileiros passassem a assumir um papel contratendencial em relação ao colapso dos sistemas nacionais de políticas públicas, principalmente quando combinado à descentralização fiscal e à redemocratização do País. Nesse novo contexto, foi reforçado o papel do município no processo de formulação e implementação de políticas urbanas, colocando-se inclusive o confronto com o papel de outras esferas de decisão política tão importantes e fundamentais para o planejamento e a gestão do território.

Na primeira etapa da pesquisa realizada, foi necessário uma simplificação do objeto admitindo que o novo contexto político institucional atribuiu um contexto de valorização do processo de planejamento urbano na política pública municipal, ao procurar garantir a função social da cidade e reforçar a idéia do meio urbano como um local de diversidade e de legitimidade social, valorizando assim o processo de planejamento urbano na política pública. Ou seja, admitiu-se em um primeiro momento, que, a municipalização e a descentralização passariam a ser palavras de ordem, privilegiando a escala local na ação pública; enquanto a democratização dos processos de tomada de decisão se generalizasse nas diferentes instâncias políticas.

O desenvolvimento da pesquisa apontou, porém, que a construção de novas formas de regulação social ainda está em andamento, e sob impasses paradigmáticos de natureza teórico-

conceitual (ALTVATER, 1999; SANTOS, 1999), o que confere caráter experimental a esses novos arranjos institucionais.

Portanto, é ainda preciso refletir, sob esses novos contextos, *quais são as escalas territoriais relativas a determinados processos e como elas são articuladas ao campo de ação pública*. Avaliar políticas públicas implica conhecer os contextos de sua formulação, difusão e assimilação; como também identificar os seus atores e os interesses desses. O que em outros termos significa entender o alcance político das ideologias que as gestam, partindo-se dos padrões de representação geográfica dos atores, de suas práticas e representações socioespaciais, das diferentes formas de apropriação do território e do ambiente construído.

A razão de ser das políticas públicas, e dentre essas as urbanas, seria a realização do interesse público por meio do Estado. Por “interesses públicos” entende-se a universalização e efetivação do acesso aos elementos que são associados aos direitos individuais - segurança individual e patrimonial, liberdade de expressão, liberdade de associação que, em nossa sociedade, não se constituem como direitos substantivos embora formalmente assegurados; aos direitos sociais ou coletivos - o acesso a trabalho, renda, moradia (incluindo saneamento), saúde, educação, transportes; e dos direitos difusos - acesso e apropriação de um ambiente saudável, efetivo acesso à cidade e à centralidade. Desse modo, perguntas fundamentais em relação à avaliação de políticas públicas urbanas e em relação às suas implicações temporais e interescares devem ser dirigidas à formulação e implementação de políticas urbanas pelos municípios.

Assumindo que ações concretas expressam e dão substância a um conjunto mais abstrato de formulações representado por políticas, planos e programas aos quais essas ações se articulam, a primeira pergunta que pode ser colocada é a seguinte: quando, como e em quais circunstâncias determinada ação local por parte do Estado (município) contribui para a universalização do acesso a determinado bem ou serviço público, satisfazendo determinada necessidade ou demanda social de modo durável? Quando, como e em quais circunstâncias essa ação pode ser considerada *obstáculo*?

Por outro lado, quando, como e em quais circunstâncias determinada ação local por parte do Estado contribui para a apropriação privada ou particularista - melhor dizendo, por indivíduos, empresas, grupos e setores econômicos, agrupamentos ou classes sociais, partidos políticos, facções, categorias profissionais, grupos mafiosos, etc. - dos benefícios produzidos por tal ação?

Tratando-se da avaliação dessas ações, sua eficácia, eficiência e efetividade só podem ser definidas em relação aos objetivos intrínsecos em função dos quais são formuladas e implementadas. Por sua vez, a definição de tais objetivos tem como condição e pressuposto, implícita ou explicitamente, dar respostas às questões acima. A avaliação da necessidade da ação, as decisões tomadas subsequentemente e seus resultados, portanto, dependem dessas respostas. Sendo assim, a avaliação dessas ações depende de uma articulação de pressupostos e conceitos que não se encontra imediatamente na ação ou no conjunto de ações da qual faz parte. Necessariamente essa articulação é resultado de uma construção discursiva de caráter abstrato, o que lhe confere ao mesmo tempo uma dimensão teórico-conceitual e ideológica, no sentido de que expressa uma posicionalidade em relação ao conjunto das demandas e necessidades presentes na formação social. Além das questões relativas às temporalidades a questão do tempo e das escalas: como ações (concretas e imediatas) contribuem ou obstaculizam ações subsequentes em relação à universalização?

A argumentação inicial, problematizando a importância institucional atribuída à escala local, traz como consequência que é também necessário, contextualizar e identificar interesses públicos frente aos privados em relação aos benefícios produzidos e a seus modos de apropriação referenciados a seu alcance territorial – ou seja, à escala geográfica de intervenção, pois essa escala é também uma construção social.

Avaliação de políticas públicas urbanas

Dentro do universo das políticas públicas, as políticas urbanas são aquelas particularmente voltadas para os processos de produção, reprodução, transformação e apropriação do ambiente construído, incluindo as infra-estruturas e estruturas físicas, os serviços e equipamentos urbanos, sua localização relativa no território e as práticas sociais aos quais se articulam e dos quais não podem ser separadas. A modalidade dos vínculos que nas ações estatal-governamentais são estabelecidos com os processos sociais, políticos, econômicos, culturais nos quais o território urbanizado, a urbanizar ou a re-urbanizar desempenha um papel central constituem, portanto, o aspecto distintivo das políticas urbanas. Embora a dimensão espacial representada principalmente pela abrangência da escala de atuação seja um aspecto importante de toda política pública, as políticas urbanas distinguem-se pelo fato de seus efeitos provocarem transformações na estruturação do ambiente construído.

Com base em revisão da bibliografia pertinente a pesquisa, acima mencionada, apontou dois aspectos fundamentais relativos à formação e formulação das políticas, por um lado, e relativos a seu processo de avaliação, por outro (ALVIM et al 2006).

Em primeiro lugar, faz-se necessário estabelecer o conjunto dos sujeitos, objetos, relações e processos que constituem as políticas urbanas e que serão objeto de avaliação. Trata-se de identificar o modo como essas políticas são formadas, os agentes e elementos que participam de sua constituição, a qual universo de processos e de sujeitos são dirigidas, e com quais motivações e finalidades, de modo a estabelecer um conjunto de atributos que as caracterize. Essas especificações são fortemente dependentes do conjunto das relações constitutivas da formação social particular das quais as políticas urbanas são fruto e nas quais estão inseridas. Trata-se também de estabelecer o conjunto de relações sociais que fornecerá os parâmetros gerais para a atribuição de valores à ação estatal-governamental através da definição de parâmetros mais específicos, indicadores e índices, qualitativos ou quantitativos. Entretanto, as decisões sobre o que avaliar e quem, sobre como avaliar e quando, sobre quem faz a avaliação e porque, e principalmente em relação a quais interesses e valores de quais grupos, classes e categorias sociais fazer a avaliação – são decisões políticas.

Em segundo lugar, trata-se de examinar o próprio processo de avaliação – já que a avaliação pode ser caracterizada como um processo, pois envolve etapas distintas de realização no tempo. Para tanto, é preciso estabelecer os sujeitos que põem o processo em movimento – a quem se dirige e quem a faz? – suas finalidades gerais e específicas, os modos de operação e os instrumentos que são utilizados, os distintos intervalos de tempo em que o processo se realiza. As relações sujeito/objeto do processo de avaliação, tal como afirmado acima em relação às políticas urbanas, não acontece em espaços e tempos abstratos, mas dentro de um conjunto mais amplo de relações que ocorrem dentro de uma formação social particular e em um momento histórico definido. O tratamento dos processos e das metodologias de avaliação de políticas públicas exige, portanto, o seu estabelecimento dentro de um quadro de referências mais amplo, que procure explicar tanto sua gênese quanto seus desenvolvimentos em relação a um conjunto de processos e de condicionantes de caráter histórico e social – englobando nesses dois últimos termos os aspectos econômicos, culturais, políticos, jurídicos e institucionais.

Se os processos de avaliação estão necessariamente articulados a contextos específicos, dos quais também são fruto e parte, tratar da avaliação das políticas urbanas de caráter local implica colocar como horizonte o contexto das atribuições do poder local, de seus objetivos e

de suas finalidades intrínsecas frente ao atendimento às demandas sociais e à universalização dos serviços públicos básicos e das infra-estruturas – em uma perspectiva de maior igualdade social e do reforço ao caráter emancipatório dessas políticas.

A delimitação da escala local como objeto de investigação na pesquisa realizada teve como pressuposto a existência de um conjunto de elementos que podem ser caracterizados por atributos de alcance limitado – ou seja, local – e que estão confinados a uma parte ou setor territorial da cidade com limites identificáveis. Nem por isso os fluxos, processos e relações que constituem o lugar – e que, nesses limites traçados sobre o ambiente construído estão embutidos de modo mais ou menos evidente – podem ser tratados como se fossem separados de um contexto mais amplo e complexo.

No desenvolvimento da pesquisa percebeu-se que o estabelecimento das articulações entre o processo de avaliação e seu contexto, por um lado, e por outro, as características específicas do objeto a ser avaliado – ou seja, os programas e ações derivados de uma determinada política urbana – são os elementos constitutivos da base para um marco lógico e conceitual de avaliação de políticas segundo critérios técnicos consistentes. Entretanto, do ponto de vista das decisões sobre o que avaliar e quem, sobre como avaliar e quando, sobre quem faz a avaliação e porque, e principalmente em relação a quais interesses e valores de quais grupos, classes e categorias sociais, opera-se em um campo de disputa que apresentará resultados diferenciados de acordo com o poder relativo das coalizões político-sociais que se confrontam. Trata-se fundamentalmente de atribuição de valores, e portanto, de aferição de resultados segundo sistemas hierárquicos de valores, e tais sistemas são construções sociais que, dentro de uma determinada formação social, dizem respeito a escolhas que são fundamentalmente políticas. Assim, aspectos técnicos e políticos encontram-se imbricados simultaneamente tanto na construção de hierarquias de atribuição de valores quanto nos próprios processos de avaliação.

Desse modo, os objetivos dos planos, projetos e programas não podem ser examinados independentemente das relações entre as diferentes forças sociais afetadas, o que leva à constatação de que a pretensão de uma avaliação que não sofra influência dessas forças - ou seja, uma avaliação técnica ou cientificamente neutra – é uma falácia. A politização das avaliações e dos processos avaliatórios implica a identificação e explicitação dos interesses dos diferentes grupos sociais e também daqueles sujeitos que fazem a avaliação.

Além disso, três aspectos mostram-se fundamentais no processo de avaliação de políticas públicas e ações de Estado, inter-relacionados e não necessariamente nesta ordem: a

legitimação, ou seja, a busca da legitimidade junto aos diferentes grupos sociais; a *validação* de seus pressupostos através principalmente de seus resultados; e a *publicização*, ou seja, a sujeição de pressupostos, objetivos, meios e resultados ao escrutínio público da forma mais ampla possível.

As peculiaridades e particularidades da avaliação das políticas urbanas estão articuladas à dimensão espacial / territorial e a seus atributos, ou seja, à avaliação das ações estatal-governamentais nos processos de produção e reprodução do espaço e dos lugares. No processo de avaliação é fundamental estabelecer parâmetros, indicadores e índices qualitativos e quantitativos que permitam verificar a eficiência, eficácia e efetividade das ações estatal-governamentais de regulação, organização e ordenamento do território e da produção do ambiente construído; da organização e da distribuição das atividades urbanas; da organização e distribuição dos serviços e equipamentos públicos. Associado a isso, nesse universo, é fundamental explicitar interesses de atores e agentes e as relações que mantêm com os interesses de grupos, categorias e classes sociais e os valores e as escalas de valoração que lhe são intrínsecas.

Nesse sentido, é necessária a diferenciação no estabelecimento de parâmetros específicos, de indicadores e índices por tipo de política, plano, programa, projeto e ação. O grau e a modalidade do vínculo territorial devem ser claramente estabelecidos, assim como a articulação e as interconexões com outras políticas e ações, que podem também assumir diferentes valores em relação aos atributos de caráter espacial/territorial – por exemplo, os vínculos e articulações entre a localização das atividades urbanas, o preço da terra e o sistema de circulação e transportes.

A diversidade dos objetos específicos de políticas e suas características particulares – em relação a objetivos, metas e finalidades: aos instrumentos e meios, de ação e operação – não permitem um método único de avaliação, indicando a necessidade de construção de diferentes metodologias articuladas aos diferentes objetos e processos, por um lado e, por outro, ao contexto de aplicação das políticas, incluindo as relações cruzadas entre políticas, planos, programas, projetos, ações. Essas relações não ocorrem apenas horizontalmente no interior da instância local de poder estatal-governamental – com seus diferentes órgãos setoriais nos quais se divide o trabalho de poder executivo da administração, mas também verticalmente em relação a outras instâncias supra-locais (outros municípios, regionais), subnacionais (Estado) e nacionais (Estado-nação). Como será visto em seguida, um dos aspectos desse complexo conjunto de relações diz respeito às escalas espaciais.

Escalas e Processos Sociais

A questão das escalas geográficas é parte da questão das relações entre processos sociais e formas espaciais, imbricadas de tal forma que sua separação e distinção, mesmo para efeito de análise, é problemática (HARVEY, 1973: 28-49 e 295 e segs.). Este reconhecimento sugere a problematização dos recortes territoriais das políticas públicas urbanas no Brasil colocando em pauta a importância da discussão sobre as especificidades da ação pública e dos processos de avaliação em diferentes escalas espaciais.

Os processos sociais são quase sempre trans-escalares e mesmo as abordagens do espaço como distância a ser superada (a fricção espacial) pelos fluxos, em contraposição à do espaço como lugar que permanece e tem duração no tempo estão relacionadas. Se compreendermos a escala espacial também como escala de ação – ou seja, extensão de uma ação ou conjunto de ações em um determinado espaço – é muito difícil especificar em que fronteira ou em qual momento uma ação local deixa de sê-lo, passando a ter efeito em escalas mais amplas.

Por outro lado, muitos dos processos que são atribuídos à escala local estão articulados a processos mais amplos, regionais, nacionais ou globais, que as atravessam, condicionando ou determinando os limites das ações ali realizadas. Swyngedouw afirma que as *escalas não existem por si mesmas e que não são politicamente neutras* na construção do que denomina “narrativas escalares”, ao contrário, seus significados e sua delimitação estão imbricados em relações de poder, e como tal, estão sujeitas a disputa, negociação e regulação (SWYNGEDOUW, 1997: 140). Como afirma Vainer,

O entendimento de que os processos econômicos, políticos, sociais, culturais têm dimensões escalares não pode conduzir à reificação das escalas, como se estas antecedessem e contivessem (como um receptáculo) os processos. (VAINER, 2001:24)

Outro autor que compartilha a mesma perspectiva é Neil Smith, para quem

a construção da escala é um processo social, isto é, a escala é produzida na, e através da, atividade societária, a qual, por seu turno, produz e é produzida pelas estruturas geográficas da interação social. (SMITH, 1993:97 apud VAINER, 2001:25) ².

Para Moraes (2005) políticas territoriais de Estado (como são as políticas públicas urbanas) são revelações de ideologias geográficas, tanto quanto a percepção e consciência que os diferentes atores e grupos sociais têm do espaço que ocupam e com o qual se relacionam, ou

seja, também as *transformações socioespaciais produzidas* são revelações dessa consciência e dessa identificação com o espaço. Assim sendo, também estarão carregados de conteúdo ideológico o discurso normativo a respeito do espaço, em variadas escalas, os planos e projetos que visam ordenar, destruir ou reconstruir o espaço (pg.44 – 45).

Boaventura de Souza Santos (1995) ao analisar os processos de estruturação e da prática social, acrescenta a dimensão temporal nas *constelações* de relações sociais, ao adotar um modelo que não distingue Estado e sociedade civil. São quatro os espaços-tempo estruturais os quais o autor denomina *espaço-tempo doméstico, espaço-tempo da produção, espaço-tempo da cidadania e espaço-tempo mundial*.

Embora os novos dilemas que emergem no contexto do espaço-tempo mundial em termos de relações assimétricas entre países centrais e periféricos, das influências das remodelações produtivas sobre a redução da disposição coletiva para a transformação social e valorização do consumo sobre as práticas solidárias, entre outros, interpenetrem os demais espaços-tempo, as relações não são deterministas. O espaço-tempo mundial,

é sem dúvida, um espaço-tempo com crescente poder transformador, mas a sua eficácia depende em última instância das articulações que entretece com os restantes espaços-tempo. Por sua vez, estes têm uma autonomia própria que lhes advém das relações sociais de âmbito local ou nacional que os constituem (SANTOS, 1996, p.301).

Esse argumento assemelha-se ao que utiliza David Harvey (2004) ao tratar da produção de escalas espaciais: a organização das atividades humanas e a própria compreensão do mundo pressupõe a produção pelos seres humanos de uma hierarquia de escalas espaciais.

... é por uma interação dinâmica com aquilo que poderíamos chamar de planos escalares de 'processos naturais' que os seres humanos produzem e concretizam suas próprias escalas para buscar a realização de suas metas e organizar seus comportamentos coletivos (HARVEY, 2004, p. 108).

Assim sendo, afirma que:

As escalas em que a atividade humana pode ser orquestrada é algo que depende pesadamente, é claro, das inovações tecnológicas ..., bem como de várias condições político-econômicas mutáveis.... Elas resultam igualmente de lutas de classes e de outras formas de luta política/social, ao mesmo tempo que definem as escalas em que se tem de travar a luta de classes (id. *ibid.*).

Este mesmo argumento encontra-se também em Swyngedouw (1997), citado por Harvey:

As escalas espaciais nunca são fixas, sendo perpetuamente redefinidas, contestadas e reestruturadas em termos de seu alcance, de seu conteúdo, de sua importância relativa e de suas inter-relações. Por exemplo, a atual luta sobre se a escala da regulação social do trabalho, ambiental e monetária no âmbito da União Européia deve ser local, nacional ou européia indica a contestação e a transformação perpétuas de escalas geográficas de regulação. Está claro que haverá variações consideráveis das posições relativas de poder social a depender de quem controla o que em que escala [SWYNGEDOUW, 1997, p. 141, em HARVEY id. ibid p. 109].

Harvey (2004) destaca ainda não só a importância da produção de escalas na teoria dos desenvolvimentos geográficos desiguais ³, mas também para as mudanças de concepção da escala local especificamente a do *centro urbano*, que se “*altera de modo dramático ao longo do tempo*”, levando a uma problemática particular em relação às políticas urbanas.

Sendo assim, e apoiando-se mais uma vez em Smith (2000), assume-se como ambígua a natureza da escala e ressalta-se a sua importância para entendimento da diferenciação espacial, pois é através da escala que se delimita o “sítio da disputa social” (idem, p.144).

Embora os processos de diferenciação social e espacial nas cidades – articulados às forças sociais ali atuantes com suas práticas, demandas, interpretações e projetos – não possam ser considerados independentemente de processos mais amplos e em outras escalas, neles há dimensões que se apresentam como predominantemente locais. Em outras palavras, para determinados processos e em determinados momentos, o campo de disputa, coalizão e cooperação entre classes, categorias e segmentos sociais está vinculado à instância local-municipal, ou até mesmo a recortes espaciais menos extensos dentro da cidade, como bairros ou agrupamentos de bairro, ou mesmo um parque ⁴.

O mesmo ocorre com o campo de aplicação das políticas urbanas – por mais locais e espacialmente localizadas que sejam, guardam relações com outras escalas de atuação ⁵ e com outras instâncias de decisão estatal-governamental que devem ser examinadas e especificadas em seu curso de desenvolvimento, posto que, estão presentes em sua própria formação.

Como as escalas são produzidas no Brasil: os processos recentes de descentralização e democratização

A configuração de arranjos participativos, sobretudo a ênfase em parcerias público-privadas como uma nova modalidade de relacionamento entre Estado e sociedade, emergiu no contexto de crise e de rearticulação da acumulação capitalista em escala planetária desde o final dos anos de 1970, vinculada à temática do desenvolvimento local entendido como frente alternativa de inserção a uma nova ordem competitiva de mercado entre territórios e regiões à uma situação de falência das políticas macroeconômicas *keynesianas* articuladas ao *fordismo* do pós-guerra.

Sob concepções diversas e heterogêneas, propostas de desenvolvimento local, centradas na dimensão econômica, passaram a incorporar recursos participativos, sobretudo de atores e agentes privados. No entanto, a discussão sobre arranjos participativos de política pública, sobretudo após os anos de 1990, ultrapassa a dimensão meramente econômica, reconhecendo, nas interfaces entre Estado, instituições e sociedade, a importância da presença de processos mais amplos de consolidação da democracia, de emancipação social e extensão dos direitos humanos (COSTA, 2000; SANTOS, 2002; HARVEY, 1992).

Análises teóricas e pesquisas de caráter empírico sobre a ampliação do escopo de participação social e o jogo de atores na construção e implementação de políticas públicas urbanas defrontam-se com um campo de práticas locais recentes, cujos resultados e desafios colocam em pauta a necessidade da consolidação de estudos mais sistematizados e de análises comparativas que possam enriquecer a percepção das diversidades de arranjos locais e aprofundar a compreensão teórica dos fenômenos. Ancorados em aportes conceituais diversos e até mesmo em novas categorias de análise, como é o caso da noção de esfera pública não-estatal os debates contemporâneos sobre o tema, estão permeados de divergências e questionamentos, colocando em questão a autonomia e a sustentação social das organizações e dos movimentos sociais.

Este posicionamento se destaca no balanço crítico sobre as vertentes interpretativas dos processos participativos realizado por Sergio Costa. Segundo ele,

Os mecanismos construídos para a participação não podem, entretanto, deixar as associações vulneráveis à institucionalização imobilizadora e às tentativas de cooptação política. Sobretudo, parece fundamental que os desenhos institucionais

para a participação política das associações civis preservem o caráter autônomo e necessariamente descontinuado de sua constituição e operação. A delegação, a partir do Estado, de funções político-administrativas às associações civis poderia sobrecarregar seus processos internos de coordenação, provocando a ruptura de seu delicado e sensível ancoramento social (COSTA, 2000, p. 69).

Por outro lado, como afirma Guerra (2004), se as dinâmicas de cooperação e interação entre agentes econômicos, políticos e sociais visando objetivos negociados constituem o cerne das inovações das políticas públicas na esfera local, abre-se um leque de indagações necessárias. A diversidade de arranjos participativos nos projetos urbanísticos na escala local intra-urbana evidencia a inexistência de modelos e metodologias unívocos e se defrontam com desafios de ordem conjuntural e contextual quanto à disposição participativa e/ou reivindicativa da população, graus diferenciados de consolidação das organizações da sociedade civil e de expectativas sociais e interesses particulares diversos.

Por isto mesmo, as regras do jogo participativo tornam-se complexas, envolvendo conflitos e disputas desiguais onde a capacidade financeira, técnica e de conhecimento dos agentes assume um peso estratégico demandando, ao mesmo tempo novas formas de atuação no sentido de garantir transparência e legitimidade aos processos. A disputa desigual nos arranjos participativos incorpora ainda a problematização sobre os mecanismos de controle social na implantação e nos resultados sócio-urbanos dos projetos urbanísticos. Além das lógicas de valorização econômica, de interesses imobiliários e de políticas competitivas entre cidades, a escala urbana local constitui espaços de interações sociais cotidianas, apresentando composição e identidades próprias e emergentes. (COSTA, 1999).

A descentralização no Brasil, que se estabelece com a nova carta constitucional de 1988, nasce a partir de situações históricas simultâneas de crise das instituições e de endividamento público e dos processos sociais e políticos de democratização dos anos de 1970 e 1980, que levantavam os ideais democráticos de inserção popular na formulação e gestão das políticas públicas e de remodelação das instituições de governo local. A Constituição Federal de 1988 foi promulgada, alicerçada, assim, por duas grandes forças de origens diferenciadas. No âmbito externo, a globalização em curso, fragilizou o Estado-Nação, (DOWBOR, 1994), fracionando de forma gradual o núcleo do poder central institucionalizado. De certa forma, a intensidade das mudanças que o processo da globalização determinou nas cidades, principalmente nas metrópoles, repercutiu na inserção de um leque participativo de atores

afetados por este processo, fortalecendo as lutas pela redemocratização já em curso no plano interno.

Não se pode deixar de considerar, no entanto, que o processo de formação brasileira foi marcante na construção da identidade do país por seu *território*, e não por seu povo, e a assim também difícil constituição da sociedade civil (Moraes, 2005). No Brasil – cuja sociabilidade marcada pelo escravismo, sem formas hegemônicas de dominação – a identidade pela diferenciação com o escravo fundamenta as relações clientelistas, de modo a que até hoje se percebe o mecanismo do “favor” incorporado na estrutura política brasileira, e principalmente, quase sempre, na de base local.

Uma cultura essencialmente elitista, impositiva e de fortuitas trocas com o universo dos dominados. Estes, dispersos, fragmentados, envoltos em redes de dependência, reproduzindo suas leituras do mundo em espaços mínimos de resistência. Um país difícil para a constituição de identidades progressistas e de uma sociedade civil forte e democrática. É com esta feição que o Brasil ingressa na era do monopólio. Esta traz os dilemas da modernidade a um país que não realizou pressupostos básicos da revolução burguesa. Um país onde grandes segmentos da população não incorporaram os direitos mínimos da cidadania. À identidade difusa – recortada pelos mecanismos do favor, do provincianismo, da violência institucional, etc. – se sobrepõe a fragmentação própria da sociabilidade moderna (MORAES, 2005, p.105).

Cabe lembrar também, que as condições para que o Brasil se inserisse no capitalismo monopolista e mundializado, iniciando o período tecnocientífico ocorreram nos anos de 1950 articulados a proposta de desenvolvimentismo nacional. Esse processo foi imposto com o instrumento do planejamento, que orientou essa fase de reaparelhamento do Estado central. A racionalidade técnica que caracterizou o planejamento das décadas de 1960 e 1970 orientou também a intervenção estatal no ordenamento do espaço, uma vez que o processo progressista que destacava as questões do subdesenvolvimento e da emancipação popular como alternativas ao discurso hegemônico do progresso nacional havia sido barrado pelo golpe militar de 1964. A reação, nos anos 80, a partir do processo de abertura política vai caracterizar uma fase de “*construção de uma institucionalidade democrática em meio à crise social e econômica*” (idem, p.150), que perdura objetivamente até hoje, uma vez que, o ordenamento institucional do país pós-Constituinte ainda carrega a sub-representação das populações dos centros urbanos mais dinâmicos e não reconhece a instância metropolitana.

Estas múltiplas determinações do contexto histórico se traduzem em concepções e projetos com ênfases diferentes sobre o significado e conteúdo das remodelações do Estado em direção à descentralização e protagonismo do urbano que passam a coexistir na dinâmica política das reformas institucionais, podendo ser vistas como avanço e consolidação dos direitos sociais e da democracia ou, predominantemente como uma necessidade de ajuste do Estado nacional às novas determinações liberais da economia mundial.

Na agenda neoliberal de reforma municipal, defendida pelos organismos internacionais, as políticas de cunho redistributivista e a implantação de mecanismos mediadores de participação e de legitimação dos direitos sociais são adotados com ressalvas.

Os objetivos do aumento da participação da gestão local se justificam apenas em razão das ameaças a uma suposta crise de governabilidade das cidades e da necessidade de coesionar as forças sociais locais para aproveitarem as oportunidades criadas pela globalização. Por esta razão, as propostas de reforma municipal inspiradas nesta agenda estão essencialmente voltadas para o aumento da competitividade urbana, acreditando que somente a expansão da economia gera um aumento da base tributária capaz de permitir maiores investimentos em obras e serviços coletivo (SANTOS JUNIOR, et al. 2004, P.14).

Nesta concepção, as reformas são encaradas no sentido da eficiência das políticas econômicas e sociais. Contempla a incorporação participativa de modo limitado a atores privados e a grupos sociais específicos, visando, de um lado, a redução do tamanho da máquina administrativa e das funções do Estado com transferência de atribuições e serviços e, de outro lado, como forma de garantir alocação mais eficiente dos recursos aplicados. Em outra concepção oposta a ela, a reforma municipal é entendida do ponto de vista dos ideais da gestão democrática e de consolidação da cidadania, sinalizadas pelos movimentos sociais anteriores. Certamente, o processo de descentralização e de democratização entre nós permanece carregado de conceitos complementares ou antagônicos.

Vínculos escalares das políticas urbanas locais

As políticas urbanas têm uma dimensão político-territorial evidente: a extensão das unidades administrativas, constituídas como objetos de sua atuação. O vínculo comum a todas elas é a localização – com exceção daquelas que abrangem toda a extensão do território

administrativo, e para as quais, portanto, a localização é indiferente, pois o vínculo territorial nesses casos é genérico. Algumas dessas políticas desempenharão um papel secundário em relação à produção do espaço, sua importância residindo principalmente em decisões de localização de equipamentos e de unidades de prestação de serviços. Outras desempenharão papel estruturador nos processos de produção e transformação do ambiente construído.

O atual desenho institucional das políticas urbanas brasileiras ao circunscrever estas especificidades em instrumentos específicos legitimados por arranjos participativos de caráter local, tende a obscurecer a dimensão interescalar dos processos sociais, a complexidade das práticas sócio-culturais dos movimentos sociais orientados por valores e articulações trans-locais (SCHERER-WARREN, 1996) e as modalidades de atuação política dos diversos atores em jogo.

Se a institucionalização destes novos processos de regulação social vem conformando possibilidades formais de rearticulação dos interesses públicos e privados, ampliando inclusive canais de participação cidadã é na avaliação das políticas públicas urbanas instauradas e em implementação que estes elementos podem vir à tona e ampliar o leque de discussões necessárias.

A divisão de competências, abrangências, escalas e papéis do conjunto pulverizado de instâncias de participação em Belo Horizonte implica desafios substantivos, referentes à articulação não apenas entre esses espaços – como já tem se ensaiado –, mas entre os diversos setores, entre planejamento e gestão urbanos, entre os instrumentos das políticas urbanas voltados para regulação e para a provisão de bens coletivos. A multiplicidade dos espaços de participação propicia diversas ocasiões de encontro entre o governo e a sociedade, e possibilidades de influir ou intervir no âmbito decisório. Contudo, essa fragmentação pode implicar o esvaziamento relativo das instâncias que efetuam discussões mais globais em relação às que decidem a aplicação de recursos ou a provisão de bens negociáveis. Também pode implicar maiores riscos de absorção das energias dos movimentos sociais e dos atores coletivos, que têm sido canalizadas em grande medida para a atuação institucional (BRASIL, 2005.).

A construção das bases da atual política urbana do Município de São Paulo teve início com a promulgação de sua Lei Orgânica Municipal que, já em 1990, previa a instalação de um processo de planejamento descentralizado e participativo, seguindo os princípios constitucionais brasileiros⁶. Etapa seguinte dessa construção, pode-se considerar a criação das

subprefeituras e a aprovação do Plano Diretor Estratégico (PDE), em 2002, como implementação do processo jurídico-institucional de consolidação de instrumentos de descentralização e democratização da esfera pública na cidade de São Paulo. O processo que ocorreu nos anos seguintes para elaboração e aprovação dos Planos Regionais Estratégicos (PREs), da Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei nº. 13.885 / 2004) e criação de Conselhos de Representantes da Sociedade Civil ⁷, no âmbito das 31 subprefeituras paulistanas, concluiria o fundamento do planejamento urbano descentralizado.

No entanto, a contundente crítica que Villaça (2005) apresenta sobre o processo de elaboração do PDE, argumentando sobre a legitimidade da participação e o caráter predominantemente ideológico que esse instrumento urbanístico assume em determinados contextos, demonstra a fragilidades de seus processos participativos pretensamente democráticos. Ele aponta algumas *verdades ilusórias* sobre a abrangência da instância participativa e a escala territorial do que foi considerado um processo de caráter democrático e descentralizado, uma vez que a desigual correlação de forças e a diversidade de formas de pressão exercidas por grupos e atores sociais, se distribui diferentemente nas diferentes partes da cidade – as sub-prefeituras – que passaram além de ser escalas da descentralização administrativa, definidas formalmente como instância privilegiada de democratização política, pela representação da Sociedade Civil e arena da Participação Popular.

Os debates públicos formais são apenas uma das várias formas de pressão social sobre os encarregados de decisões políticas. Neste particular a experiência do Plano Diretor revelou que as outras formas de pressão – como as matérias pagas na imprensa, as pressões diretas sobre os vereadores e sobre o próprio chefe do executivo – são na verdade muito mais poderosas que as pressões, reivindicações ou ‘contribuições’ manifestadas nos debates públicos formais (VILLAÇA, 2005).

Mas Villaça também constata a ausência de representantes dos setores econômicos, locais ou não, nesses debates públicos formais (fossem descentralizados ou não), apesar dos interesses reais que esses representam na produção ou transformação do ambiente construído. A nosso ver, esse aspecto só reforça a idéia de que não apenas os grupos sociais e os setores econômicos atuam segundo diferentes formas de pressão sobre os tomadores de decisões políticas, como também essas pressões podem ocorrer ao mesmo tempo sobre outros ou variados recortes territoriais, formando “*um jogo totalmente desequilibrado de pressões*”.

Evidentemente num país desigual como o Brasil, com uma abismal diferença de poder político entre as classes sociais, conseguir uma participação popular democrática –

que pressuporia um mínimo de igualdade é difícil. Essa é a principal razão da 'Ilusão da Participação Popular'. Assim, os debates públicos seriam apenas a ponta de um iceberg, ou seja, aquilo que não aparece é muito maior do que a parte que aparece (idem).

Por outro lado, um balanço dos resultados obtidos na vigência do Estatuto da Cidade indica que ele ficou limitado à dimensão formal, institucional-legal. Nessa, efetivamente houve *avanço*, se for considerado o número, de alguma expressão, dos municípios brasileiros que se esforçaram na aprovação de leis em prazos exigidos, e na promoção de processos participativos que garantissem *legitimidade* aos novos Planos Diretores. Entretanto, o quadro de deficiências estruturais da organização do setor público e da capacidade técnica e operacional da gestão pública para dar respostas eficientes, eficazes e efetivas aos graves problemas de natureza social, econômica e ambiental que se expressam agudamente na escala local – vale dizer, no âmbito das cidades – não será sanado pela simples existência formal de planos diretores contendo instrumentos inovadores de gestão do território ⁸. Será necessário que as próprias condições para a aplicação substantiva desses instrumentos sejam alteradas, tendo por base o aporte efetivo das forças sociais que lhes podem dar sustentação.

O exemplo da revisão do PDE de São Paulo prevista - e compromissada como condição de implementação do processo de planejamento municipal – que não chegou a cabo no prazo estipulado deve ser um caso a ser estudado ⁹. Do mesmo modo, ou até previamente, deve ser compreendido o processo de descentralização político-administrativa ocorrido no município de São Paulo com a instituição da divisão em sub-prefeituras, cuja construção não percorreu os cânones mais estreitos de gestão participativa.

O significado desta escala local, intra-urbana, merece ainda, portanto, uma análise aprofundada, de modo a revelar como e se de fato, são definidos territórios de gestão e de prática política local. Este estudo ainda está para ser feito, e terá, necessariamente, como referência o contexto de formação do território no Brasil, onde mesmo havendo dezenas de cidades, que superaram a marca de um milhão de habitantes, a escala metrópole ainda não está definida, seja como aglomerado de unidades locais, seja como uma escala territorial particular ¹⁰.

Nesse mesmo contexto, parece que também se evidencia como de maior complexidade, não só a dimensão multiescalar dos processos sociais, mas a lógica das relações espaciais e escalares que se estruturam a partir de redes de infra-estrutura urbanas, as quais têm um papel cada vez mais preponderante nas metrópoles e grandes aglomerados. Sob essa questão, não se

pode pretender avançar sem antes fundamentar distinções essenciais envolvendo as noções de redes e de territórios, investigando como concretamente são construídas as escalas geográficas através de combinação entre proximidade/distância espacial e diferentes modalidades de conexões e conectividades, seja entre localizações, seja entre processos sociais que produzem e transformam espaço e seus atores. Afirmando essa perspectiva relacional que não recusa a complexidade, tal agenda de pesquisa e produção de conhecimento sobre esses processos poderá vir a contribuir significativamente para o desenvolvimento de uma participação democrática mais substantiva na condução da gestão urbana.

Notas

¹ Essa pesquisa foi desenvolvida em 2005 e desde então, o grupo de pesquisadores vem aprofundando o debate acerca das principais questões suscitadas pela pesquisa.

² Em outro texto, Neil Smith realiza uma exploração esquemática da produção da escala, colocando a seqüência corpo, casa, comunidade, espaço urbano, região, nação e “fronteiras globais”, evidenciando os processos associados a cada escala e as suas interconexões através das escalas (SMITH, 2000, p. 142 a 156).

³ A noção de desenvolvimento desigual envolve a construção social das escalas e a produção de diferenças geográficas (SMITH, 1990 e 2000).

⁴ Neil Smith menciona os conflitos que envolveram diversos segmentos da população e o governo da prefeitura em relação aos usos no Tompkins Square Park no Lower East Side, em Nova York, entre 1988 e 1991 (SMITH, 2000:136-7).

⁵ Tal fato fica particularmente evidente quando se trata de unidades locais agrupadas em uma região – o caso das regiões metropolitanas, por exemplo, tema do citado trabalho de Alves (2001).

⁶ Conforme a Constituição Federal Brasileira de 1988, em seu artigo 29, a lei orgânica é lei fundamental que rege a administração municipal, dado o seu conteúdo organizacional. Objetiva “*organizar o exercício do poder e fortalecer as instituições democráticas e os direitos da pessoa humana*”.

⁷ Os Conselhos de Representantes da Sociedade Civil constitui mecanismo de garantia da transparência da gestão pública e de controle popular, conforme previsto na LOM de São Paulo. A competência desses Conselhos de Representante se estende à *participação, em nível local*, no processo de Planejamento Municipal e, em especial, na elaboração das propostas de diretrizes orçamentárias, do orçamento municipal bem como do Plano Plurianual e do Plano Diretor e suas respectivas revisões.

⁸ Argumentos semelhantes foram desenvolvidos por Martins (2002) e, como já mencionado, por Villaça (2005).

⁹ A justificativa da atual gestão do município paulistano feita no pedido de prorrogação do prazo para revisão do PDE (conforme artigo 293 da Lei nº 13.430 de 2002) é que esta seria prematura e inócua, visto que *vários instrumentos inovadores do plano sequer haviam sido usados ou devidamente testados*.

¹⁰ Nesse aspecto merece ser destacado que a própria Constituição Federal de 1988 deixou para os Estados legislarem sobre sua organização regional. Assim sendo, desde então, muitas regiões metropolitanas estão sendo criadas sem expressarem de fato uma dinâmica metropolitana. Outras, consideradas metrópoles de natureza ímpar, como por exemplo, a Região Metropolitana de São Paulo, nem sequer foram *reformatadas* segundo os preceitos constitucionais estaduais, configurando ainda com um formato institucional vigente dos anos de 1970.

Bibliografia

ALTVATER, E. Os desafios da globalização e da crise ecológica para o discurso da democracia e dos direitos humanos. In Heller, A. [et al.] A Crise dos Paradigmas em Ciências Sociais e os Desafios para o Século XXI. Rio de Janeiro, Contraponto / CORRECON RJ, 2000.

ALVES, A. C.. Formulação e implementação de políticas públicas intergovernamentais. IN: Cadernos FUNDAP n° 22, 2001.

ALVIM, A. (et alli) Políticas Públicas e Planos de Urbanismo na escala local intra-urbana: instrumentos e metodologias de avaliação e acompanhamento. Relatório final de pesquisa. Fundação Mackenzie de Pesquisa (mimeo), 2006.

BRASIL, F. P. D. A Participação Cidadã e Reconfigurações nas Políticas Urbanas nos Anos 90. in IX ENANPUR – Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Disponível em meio digital. Salvador, ANPUR, 2005.

COSTA, A. F. Sociedade de bairro: dinâmicas associativas da identidade cultural. Oieras, Portugal: Celta Editora, 1999.

COSTA, S. Esfera pública e mediações entre cultura e política: para uma leitura sociológica da democratização brasileira, in: Travessias, n.1. Rio de Janeiro, 2000.

DOWBOR, L. O poder local diante dos novos desafios sociais. IN: CEPAM - Fundação Prefeito Faria Lima. O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: CEPAM, 1999.

_____ O que é poder local. 9ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

GUERRA, I. O território como espaço de ação coletiva: paradoxos e virtualidades do jogo estratégico de actores no planeamento territorial em Portugal. Disponível em www.ces.fe.pt. Acesso em: 23 agosto 2004.

HARVEY, D. Social justice and the city. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1973.

_____ A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

_____ Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. In: Espaço e Debates, ano XVI, n° 39, 1996.

_____ The Place of Urban Politics in the Geography of Uneven Capitalist Development. In: The Urban Experience (Chapter 5). Oxford: Basil Blackwell, 1989.

_____ Justice, Nature and the Geography of Difference. Oxford: Blackwell, 2004.

_____ Espaços de Esperança. São Paulo. Edições Loyola. 2004.

KATO, V.R.C., ZIONI, S. Avaliação de políticas públicas e processos participativos: metodologia de ensino e pesquisa sobre a cidade. In: XXI CLEFA ECUADOR El rol de escuelas y facultades de arquitectura en el contexto regional. Loja, UDEFAL, 2005.

MARTINS, M. L. R. São Paulo: além do plano diretor. Estudos Avançados, São Paulo, v. 17, n. 47, 2003.

MORAES, A. C. R. *Ideologias Geográficas. Espaço, Cultura e Política no Brasil*. São Paulo, Annablume, 2005.

SANTOS JUNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (orgs). Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

SANTOS, B. S. Pela mão de Alice – o social e o político na pós-modernidade. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1996.

_____ Reinventar a democracia. Lisboa: Fundação Mario Soares/Gradiva, 1998.

_____ Os Processos da Globalização. In: Santos, Boaventura de Souza (org.) A Globalização e as Ciências Sociais. São Paulo: Cortez, 2002.

_____ Porque é tão difícil construir uma teoria crítica? In Travessias – Revista da Associação de Ciências Sociais e Humanas em Língua Portuguesa, nº 1/ 1999. Rio de Janeiro, Editora TRAVESSIAS IUPERJ, 2000.

SCHERER-WARREN, I. Redes de Movimentos Sociais. 2 Edição. São Paulo, Edições Loyola, 1996.

SMITH, N. Contornos de uma política espacializada: veículos dos sem-teto e produção da escala geográfica. IN: ARANTES, A. A. O espaço da diferença. Campinas: Papius, 2000.

_____ Uneven development. Oxford (UK) / Malden (MA-USA): Basil Blackwell Publishers, 1990.

SWYNGEDOUW, E. Neither global nor local: ‘globalization’ and the politics of scale. IN: COX, K.R. Spaces of globalization: reasserting the power of local. New York/London: The Guilford Press, 1997.

VAINER, C. B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?. In: Cadernos IPPUR-UFRJ, Ensaios sobre a desigualdade, Ano XV, nº 2, ago-dez 2001 / Ano XVI, nº 1, jan-jul 2002.

VILLAÇA, F. A Ilusão do Plano Diretor. Divulgado apenas pela internet. http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf. 2005.