

| 197 | NEM PARTICIPAÇÃO, NEM REPRESENTAÇÃO!?! MAS DESAFIOS E POSSIBILIDADES SIM À GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS METRÓPOLES

Rogério Zanon da Silveira

Resumo

O objetivo deste ensaio é provocar reflexões sobre o problema da gestão das metrópoles no Brasil a partir de temas como política, autonomia e democracia. A gestão das metrópoles no Brasil pode ser caracterizada pela combinação de vácuo de governo institucional no contexto federativo com insuficiente participação da população nas discussões sobre demandas por produtos e serviços públicos comuns aos cidadãos dessas regiões. O problema que orienta o estudo pode ser assim apresentado: nesse vácuo, que novas perspectivas se oportunizam para a construção de gestões democráticas metropolitanas no País? A partir de breve revisão teórica e crítica sobre os temas representação e participação, são propostas reflexões que possam nortear novos paradigmas para a gestão urbana e metropolitana, baseados em valores de autonomia e de participação. As reflexões conduzem a inferir que a falta de representação e a insuficiente participação na gestão dessas regiões aumentam os riscos de fragmentação e de conflito urbano, mas de outro lado, esse hiato de representação apresenta-se como possibilidade para criação de soluções autônomas e democráticas para a gestão metropolitana. A hipótese é de que essa lacuna tem sido preenchida por iniciativas no campo da autonomia, seja em forma de ações concretas oriundas de sujeitos e de movimentos sociais, seja por meio de discussões no meio social e político. A tarefa é então descobri-las, compreendê-las, criticá-las e, assim, contribuir para o seu desenvolvimento. Nesse sentido, e como pano de fundo empírico, é abordado o processo de construção do PDDI-RMBH, realizado nos anos de 2009 a 2011.

Palavras-chave: Participação. Representação. Gestão Metropolitana.

1. Introdução: a metrópole e o problema de sua gestão

Ao romper com a filosofia hegeliana, “Marx faz de seu conceito de verdadeira democracia a resolução do enigma colocado pelo Estado moderno”: a contradição entre o Estado e a sociedade civil. “Quando a democracia atinge sua verdade, ela supera a si mesma, encontrando sua real expressão no processo de desvanecimento do Estado e da sociedade civil” (POGREBINSCHI, 2007, p. 62).

Este ensaio discorre sobre ações e ideias que possam subsidiar a construção de gestão democrática nas regiões metropolitanas. O objetivo é problematizar a situação da gestão nas metrópoles brasileiras, acometidas pelo vácuo de governo institucional metropolitano no contexto federativo e pelo incipiente diálogo e insuficiente participação popular no que diz respeito à gestão democrática dessas regiões. A gestão metropolitana tem sido um dos temas mais importantes e mais discutidos no mundo inteiro. No Brasil, com o

resfriamento da visão municipalista predominante na Constituição de 1988, e a partir de uma compreensão maior da complexidade que engendra os espaços urbanos regionais que transpõem as fronteiras municipais, a discussão tem crescido principalmente a partir da década de 2000 (GOUVÊA, 2005). Na prática, porém, as tentativas de implantação de mecanismos institucionais de gestão metropolitana tem se mostrado pouco eficientes. Nesse vazio, as metrópoles vão tornando-se retrato incoseqüente do capitalismo desenfreado e desregulado, com o espaço metropolitano se estabelecendo cada vez mais como um produto da industrialização capitalista, sem suficiente regulação por parte do Estado e sem questionamentos significativos dessa ingerência em prol da acumulação capitalista.

A metrópole vai se configurando, assim, como denuncia Ribeiro (2004, p. 17; 2007), por exemplo, “entre a coesão e a fragmentação; a cooperação e o conflito”, mas ao que parece cada dia mais pendente para a “fragmentação” e para o “conflito”. Essa desconsideração acerca da gestão metropolitana pode ser constatada na falta de estabelecimento da instância metropolitana nas próprias constituições estaduais promulgadas em 1989, sendo poucas as que abordam a questão da gestão e dos recursos necessários para gerir essas regiões. No Brasil, a questão da gestão metropolitana é um debate tardio, adiado pelos constituintes de 1988 que optaram pela ideia de que não havia necessidade de formatos institucionalizados de governo para as regiões metropolitanas. Assim, deixaram aos estados federados a incumbência de proporcionar soluções ou arranjos para a gestão de suas metrópoles, em articulação com os municípios que as compõem. Essa decisão acarretou um vazio de gestão institucional, que combinado com insuficiente democracia para a gestão do espaço metropolitano, abre um problemático vácuo de organização social. A ideia desenvolvida embrionariamente neste ensaio é a de que a problemática atual do governo nas metrópoles no Brasil cede abertura a novas e criativas formas de administração pública.

Ou seja, a falta de institucionalização de um modelo representativo de governo metropolitano no Brasil, aliada às enormes barreiras que se apresentam a essa institucionalização, principalmente de cunho político, mas não menos sérias do que as barreiras de cunho institucional e fiscal, por exemplo, como alerta Garson (2007; 2009), em vez de se apresentarem como problema, podem se oferecer como oportunidade ou como possibilidade para o exercício da autonomia e para a criação de soluções de gestão e planejamento com olhar voltado à acepção de “verdadeira democracia” nessas regiões. A hipótese é a de que esses vácuos provocados pela ausência de representação e de

participação já estão sendo preenchidos por ações e ideias próximas às acepções de autonomia e a ideais originais da democracia. A tarefa é então descobri-las, compreendê-las, divulgá-las e ajudar em seu fortalecimento, desenvolvimento e prática. Uma orientação de pesquisa pode ser dada pela busca de respostas ao problema que pode ser assim apresentado: nesse vácuo, que novas perspectivas se oportunizam para a construção de gestões democráticas metropolitanas no Brasil? Reconheça-se que ensaio não deixa respostas suficientes a essa questão, pois o propósito maior é contribuir com a discussão, deixando inclusive outras indagações provocativas para debate e para estudo. A tentativa empírica de contribuir é feita a partir de reflexões sobre o processo de construção do PDDI-RMBH - 2009-2011, formalmente lançado em 2011. A emergência da necessidade de participação e de democracia nas regiões metropolitanas não está restringida apenas à dimensão da gestão e do planejamento urbano. As reestruturações do modo de produção capitalista nos últimos quarenta anos, que têm como pontos principais o fracasso do modelo fordista na década de 1970 e sua substituição pelo modelo de acumulação flexível (HARVEY, 2010), têm produzido efeitos sociais perversos para a realidade social nas metrópoles no mundo inteiro, mas efeitos bem mais desastrosos nos países periféricos do circuito capitalista (LOJKINE, 1997; DAVIS, 2006). Assim, à participação incumbe concomitante o papel de atuar na gestão da metrópole e o de transformar a realidade social urbana e metropolitana, realização que é dificultada pelo pensamento hegemônico de democracia meramente representativa e de sua relação amiúde subordinada ao mercado.

É nesse contexto complexo que este ensaio se desenvolve. O texto está orientado em cinco partes, sendo que a primeira é esta introdução. A segunda pretende ser um ensaio teórico e crítico sobre a relação entre urbanização, participação, representação e mercado, para então introduzir ideias que possam nortear visões novas a respeito da gestão democrática nas metrópoles brasileiras. Na terceira parte é discutido o processo de construção do PDDI-RMBH - 2009/2011, buscando entendê-lo a partir das discussões teóricas desenvolvidas, trazendo também para o debate uma série de questões apresentadas à investigação. A quarta parte é destinada a considerações que possam colaborar para a gestão democrática e participativa nas metrópoles.

2. Urbanização, participação, representação e o paradoxo democrático do século XX

Souza (2010) fala que planejamento e gestão, dependendo do ponto de vista adotado, permitem acepções que os rivalizam ou os complementam. A evolução do planejamento urbano no Brasil é marcada por acompanhamento de ideias desenvolvidas em países capitalistas centrais, que não levam em consideração a profunda desigualdade social no País, comparada a esses países (MONTE-MÓR, 2008). Fato é que o planejamento urbano tem sido alvo de críticas contundentes especialmente a partir dos anos 1980, tanto por parte de setores ligados a ideologias liberais ou conservadoras, quanto por pensadores críticos. Atribuições cada vez mais plurais e complexas recaem sobre o planejamento e sobre a gestão urbana.

O século XX foi marcado pelo avanço da democracia representativa, mas amoldada que parece cada vez mais à ideologia capitalista, essa relação vai gerando desencanto e desconfiança generalizada em relação à essa forma de “democracia”. A questão que se apresenta é: está se chamando de democracia algo que não é democracia? O que se pode observar com uma “leitura” do século passado, é que à medida que a quantidade de países democráticos cresce, a qualidade da democracia parece decrescer. O que se vê cada vez mais é uma espécie de “democracia direta” do capital, assim caracterizado por Vainer (2012) o estreitamento dessa relação entre representantes do Estado e do mercado. O que se verifica é a usurpação da democracia pela representação, forjando uma democracia eleitoreira, autorizável, sem prestação de contas e que desconsidera a participação.

Chauí (2011, p. 275) tece reflexões clássicas acerca dos sentidos de participação e de representação. De início invoca a indagação de Marx para o entendimento da nova forma de dominação a partir do advento da sociedade capitalista: como é feita a passagem pessoal de dominação entre os homens à relação impessoal de dominação pela lei e pelo direito? “Como e por que a exploração econômica vem exprimir-se ocultando-se como exploração (de classe) ao aparecer como poder (anônimo) do Estado?”. A divisão entre esfera econômica das relações de produção e esfera política do poder é uma determinante da constituição da sociedade que nasce do modo de produção capitalista e daí resulta uma das três formas “puras de dominação legítima” identificadas por Weber (2000, p. 141): “1. de caráter racional: baseada na crença na legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que [...] estão nomeados para exercer a dominação (dominação legal)”. Esse poder moderno surge na impossibilidade de manutenção do antigo vínculo entre a lei e a vontade pessoal do governante, ou melhor, quando a vontade do governante constitui a própria lei. Na divisão

que redundando, a sociedade civil será o espaço de conflitos particulares e o Estado legislador e árbitro, responsável por estabelecer juridicamente a igualdade e a liberdade entre as pessoas.

Mas na ideia do liberalismo não é somente o Estado que ocupa o espaço público. No ideário liberal, o Estado “é poder público, mas não é a totalidade do público. A sociedade civil, espaço privado do mercado, também vem a público e ocupa o espaço público através da opinião pública” (CHAUÍ, 2011, p. 283). Os Estados Unidos, como outros países, são expoentes dessa ideia de democracia orientada pela opinião pública. Com o passar do tempo, a distância entre sociedade civil e Estado vai se dissipando, com o Estado fazendo parte do processo de acumulação capitalista. Mas o espaço público encolhido pelo capital e pelas pessoas deliberadamente despolitizadas para que assim sirvam aos seus ideais de acumulação de riqueza não encerra essa história. Ações e movimentos autônomos são realizados por sujeitos que tomam parte num processo de resistência ante a grandiosidade do Estado legal. Afinal, o exercício do poder não é o realizado apenas pelo Estado. O exercício do poder é o exercício do contra-poder social, como expressa Lefort (2011), ou, na opinião de Chauí (2011, p. 286), “uma outra prática, fundada na participação e na busca de algo que podemos, desde já, designar como autonomia frente à heteronomia que determina a existência sócio-política instituída”.

O conceito político de representação possui uma trajetória histórica durante a qual foi se transformando e se reformando. Na acepção teológico-política medieval da representação, representar era estar autorizado e a fonte dessa autorização era Deus. O governante assim não falava em nome dele ou de seus governados, mas sim em nome de Deus. Weber (2000, p. 29) compreenderia a representação como a relação social em que “a consequência de que determinadas ações” [...] “de determinados participantes (“representantes”) se imputam a todos os demais (representados), de modo que tanto as probabilidades quanto as consequências, para o bem ou para o mal, recaiam sobre estes últimos”. Mill (2006, p. 111) já alertava sobre as debilidades e perigos a que estava sujeito o governo representativo: “o perigo de um grau inferior de inteligência no corpo representativo e na opinião pública que o controla; e o perigo da legislação de classe por parte da maioria numérica, sendo estes todos compostos da mesma classe”. Preocupava-se com uma democracia representativa de todos e não somente da maioria. Aqui já é possível diferenciar a representação liberal da medieval, pois na liberal representar já não seria mais personificar um poder, “mas exprimir uma vontade geral e racional e governa quem representa e não o contrário” (CHAUÍ, 2011, p. 296). Na concepção socialista, inspirada e

desenvolvida após a Comuna de Paris, tem-se a ideia da representação como delegação, em que “o representante reivindica direitos concretos de classes e de grupos”. [...] “direito de decidir e controlar a coisa pública em nome de direitos coletivos dos excluídos”. Já na concepção da representação por meio de partidos políticos, a representação é indireta e os partidos são os mediadores entre a sociedade e o Estado: “único canal político da representação” (CHAUÍ, 2011, p. 297).

Essas acepções clássicas do tema representação ajudam a encaminhar a discussão sobre o problema da representação no Brasil, cujos debates giram em torno do termo cidadania. CHAUÍ (2011) dirá que, num primeiro plano, exige-se o estabelecimento de uma ordem legal em que os cidadãos participam da política por meio dos partidos e do voto. Num outro plano, exige-se a manutenção das garantias individuais, cujas linhas gerais estabelecem o Estado de Direito. Numa terceira dimensão, há a exigência de uma nova economia que vise distribuição de renda, que não promova, mas sim que diminua a concentração de riqueza e atenda prioritariamente as comunidades e os sujeitos menos favorecidos, o que implica o direito de lutarem por seus interesses tanto por meio dos movimentos sociais e dos sindicatos, “quanto pela participação direta nas decisões concernentes às condições de vida e de trabalho – nesse nível, a questão da cidadania é de justiça social e econômica” (CHAUÍ, 2011, p. 298). No que tange aos partidos políticos no Brasil, de forma geral, logo que apuradas as urnas, desconsideram a capacidade de seus eleitores em participarem do processo político legislativo e administrativo. Mas então, se a representação parece se alinhar cada vez mais em direção à heteronomia e ao mercado, se distanciado do interesse comum, como pensar a representação como significado de democracia? Ou, colocado em outros termos, se a autonomia é a grande ausente na nova realidade social urbana que surge com a ideia de mercado, que destinos estão traçados para “a democracia”?

Essas questões acarretam outras, mas uma fundamental: o que é autonomia? Chauí (2011, p. 306) fala da existência de “várias concepções de autonomia em disputa”, como a tecnocrata, a anarquista, a comunista, a humanista e a científica. Mas, entendida como o oposto da heteronomia, indaga-se: seria possível pensar acepções de autonomia formuladas a partir de pensamentos heterônomos, como os vindos da tecnocracia, da representação ou do comunismo ortodoxo, por exemplo? A própria Chauí (2011) parece perceber essa dificuldade, entrevista numa série de questões envolvendo o termo autonomia que apresenta em seu livro “Cultura e Democracia”. Dentre as questões que ela apresenta,

duas podem ser destacadas para o quadro deste ensaio: 1. “a autonomia mantém alguma relação com a prática do planejamento?” 2. “Qual a relação entre autonomia e representação?” (CHAUI, 2011, p. 310). Em busca de respostas, convém buscar fundamentos em campos não-heterônomos e críticos clássicos. Castoriadis (2007), após romper com o pensamento ortodoxo socialista nos anos 1960, compreenderá a autonomia individual e coletiva associada à capacidade pessoal de estabelecimento de objetivos próprios, e segui-los com liberdade e reflexão. Compreenderá a autonomia coletiva associada a instituições garantidoras da justiça, da liberdade e da viabilização de pensamento crítico, o que implica a não opressão de qualquer nível ou natureza. Daí resulta que a aceção de heteronomia é exatamente o seu oposto, para usar uma expressão coloquial, agindo de cima para baixo, que é como Castoriadis (2007) também enxergará a democracia representativa, para quem não guarda relação com a “verdadeira democracia”, pois, os representantes políticos

muito pouco representam as pessoas que os elegem. Primeiramente, eles se representam a si mesmos ou representam interesses particulares, lobbies, etc. [...] Enquanto as pessoas deveriam habituar-se a exercer todas as espécies de responsabilidades e a tomar iniciativas, habituam-se a seguir opções que outros lhes apresentam e a votar por elas. Como as pessoas estão longe de ser idiotas, o resultado é que elas crêm cada vez menos, tornam-se cínicas numa espécie de apatia política (CASTORIADIS, 2001. p. 27-33).

Lefort (2011, p. 78), com sua obstinação pelo estudo do totalitarismo, criticaria duramente os partidos de esquerda por se deixarem ofuscar por ideologias do Estado soviético, cegueira que os impedia de diferenciar instituições políticas democráticas das totalitárias. Denunciaria contradições da democracia na época, como no uso da lei contra os movimentos sociais, mas apreciaria “as oportunidades de mudança que oferece”. Essa perspectiva o levava a criticar pensamentos a respeito da inviabilidade da autonomia e da autogestão, não por defendê-las radicalmente, mas pelo fato de que desconsiderá-las significava desconsiderar as possibilidades de iniciativas coletivas. Significava desconsiderar as possibilidades de novos modelos de representação e de novos processos de informação que influenciariam a participação nas decisões públicas. Castoriadis (1987, p. 434) foi mais radical ao mudar o foco para a “questão da autonomia social e individual”, e enxergava a autonomia a partir de uma visão da própria autonomia e o domínio humano como domínio histórico, que oferece forte heteronomia. Para ele, a autonomia reside exclusivamente no domínio do ser humano, algo parecido com o que Arendt (1997) vislumbrava na ação e na política. Com a criação da cidade-Estado grega no século V a.C., o homem tem na prática

uma vida na esfera pública, na ação e na expressão. A referência de Arendt (1997) às cidades-Estado gregas que existiram há mais de 2.500 anos, é a gênese da “verdadeira democracia” de que fala Karl Marx, ao pensar que a democracia se afirma na comunidade, ou seja, em seu movimento, a democracia torna-se verdadeira quando encontro o lugar do político (POGREBINSCHI, 2007). Para se ter uma idéia, no governo ateniense as reuniões para discussão dos assuntos da cidade se davam em praça pública, abertas à participação de qualquer um “considerado” cidadão (escravos e mulheres, por exemplo, eram excluídos dessa condição). Para conduzir a assembleia, ou para o exercício de deveres públicos, realizavam-se sorteios. Era possível que pelo menos uma vez na vida um cidadão fosse escolhido para uma função importante. Seria como se hoje um prefeito ou um juiz fosse escolhido por sorteio.

Acima do próprio senado havia a assembleia do povo. Esta era verdadeira e soberana. [...] A assembleia era convocada pelos prítanes ou estrategos. [...] O povo se sentava em bancos de pedra. Sobre uma espécie de estrado elevado ficavam os prítanes ou os proedros que presidiam à assembleia (COULANGES, 2009, p. 259).

Como resgata Vidal-Naquet (2002, p. 191), “cada vez que retorna o debate sobre o regime democrático – a última vez foi durante o belo mês de maio de 1968 – é, de qualquer forma, para Atenas que nos voltamos com esperança e ilusão”. A democracia ateniense continua sendo a referência fundamental para discussões sobre mecanismos democráticos de organização social. Em tempos em que o sistema representativo vai se afastando cada vez mais da “assembleia”, se aproximando sem hesitação do ideário dominante de acumulação capitalista e assim tornando-se cúmplice das mazelas que gera, as práticas orientadas à “verdadeira democracia” experimentadas durante séculos na Grécia Antiga se apresentam como inovadoras para o pensar do problema da gestão metropolitana. É necessário o surgimento de novos olhares sobre o problema, que procurem estudá-lo ainda a partir de novos prismas. É preciso buscar não apenas novas formas de gestão desses espaços, mas, acima de tudo reforçar novos questionamentos, como, por exemplo, por que não uma “Ágora Metropolitana”?

3. Um olhar para a participação: o processo de construção do PDDI-RMBH - 2009/2011

No Brasil, existem experiências de gestão metropolitana que conseguiram avançar em direção à autonomia e à participação. Muitas poderiam ser apresentadas, passando por regiões como Porto Alegre, São Paulo, Recife e outras. Porém, o arranjo de

governança da região de Belo Horizonte, Minas Gerais, apresenta-se atualmente em destaque, mesmo a despeito dos inúmeros entraves que ainda tem para superar. Brasil e Queiroz (2010) foram pensadoras que se debruçaram para compreender como o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano (CDDM) e as escolhas de seu desenho institucional podem influenciar a participação cidadã. A despeito do avanço que o Conselho metropolitano mineiro representa no contexto democrático institucional brasileiro, as autoras entenderam a participação no processo como limitada, face ao número reduzido de participantes da sociedade civil e de segmentos sociais excluídos dos processos decisórios.

Mas a despeito dessas e de outras críticas, é preciso admitir que o arranjo de gestão metropolitana que vem sendo desenvolvido para a RMBH avança em direção à uma gestão metropolitana mais democrática. Como opinam Mares Guia e Azevedo (2010, p. 193), em artigo sobre dificuldades para balancear governança com representatividade, “o caso da gestão na Região Metropolitana de Belo Horizonte é extremamente rico, comparativamente às demais regiões metropolitanas brasileiras”. Mas retomando as críticas feitas por Brasil e Queiroz (2010), parece essencial ao objetivo deste ensaio abordar um processo que foi uma espécie de fruto do CDDM, que de alguma forma tenta escutar essas críticas, já que avança mais ainda em direção à democracia e à participação. Trata-se do processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI - RMBH), plano que contempla um horizonte para as próximas décadas, que foi elaborado durante os anos de 2009, 2010 e 2011 e lançado oficialmente em agosto de 2011. A elaboração do Plano contou com a colaboração direta de professores e alunos de pós-graduação e graduação de diferentes áreas da UFMG, além do envolvimento de professores e pesquisadores de outras entidades e instituições de ensino superior e centros de pesquisa de Minas Gerais. Contou também com a contribuição de consultores de diferentes áreas, como planejamento urbano e ambiental, transportes e políticas públicas. Outros protagonistas também participaram do Plano, num processo de mobilização que envolveu mais de 3.000 participantes, distribuídos por 610 organismos ou entidades, aproximadamente metade ligada aos poderes legislativos e executivos das esferas municipal e estadual. A outra metade, 308 organizações ou entidades, são oriundas da sociedade civil organizada, entre as quais: empresas, ONGs, sindicatos, conselhos e associações comunitárias.

A experiência de realização do PDDI-RMBH é inédita no Brasil, principalmente por ter sido coordenada no âmbito de instituições de ensino superior. Até então, o que prevalecia

no país, e ainda prevalece, era a contratação de grandes empresas de assessoria por porte de representantes políticos do poder executivo para elaboração de planos estratégicos de longo prazo. Nesse caso, a participação popular e de setores da sociedade civil é limitada ou desconsiderada, às vezes aparecendo como pseudoparticipação. Dado o pouco tempo passado desde seu lançamento oficial, são ainda raros os textos que abordam o PDDI-RMBH em suas dimensões institucional, política, cultural, entre outras. Outro aspecto a considerar é que ainda que o Plano já tenha passado por alguns testes nesse primeiro ano desde o seu lançamento, o teste maior acontece a partir do ano de 2013, com a nova conformação política resultada das eleições municipais de 2012. Mas mesmo a despeito dessas questões, o processo de construção do PDDI mineiro permite produzir indagações relevantes que revelam sua importância e seu potencial para estudo. Pode se perguntar, por exemplo, que aproximações o processo de construção do PDDI mineiro guarda com acepções teóricas, por exemplo, de política deliberativa ou de democracia deliberativa (HABERMAS, 2003); de democracia participativa; de governança urbana colaborativa (CASTRO; WOJCIECHOWSKI, 2010a; 2010b); de planejamento colaborativo (HEALEY, 2006)? Em que medida o processo avançou em direção à autonomia (CASTORIADIS, 2007)? Que expressões heterônomas culturais e históricas persistiram e ainda persistem (GONZÁLEZ REY, 2003)? A autonomia se estabeleceu de fato durante o processo? O quanto, como e em que momentos a “ação comunicativa” (HABERMAS, 2012) aparece na construção do PDDI-RMBH?

Independentemente dos caminhos que venha a tomar e das dificuldades a serem superadas para sua operacionalização, principalmente dificuldades no campo da política-partidária, é oportuno aqui focar o seu processo de construção, já que representa uma inovação para os padrões políticos brasileiros de elaboração desse tipo de plano. É que a forma como foi elaborado, reunindo pessoas de diferentes áreas e com diferentes funções; de diferentes segmentos sociais, econômicos e profissionais; e com a participação de uma quantidade que se pode dizer expressiva de pessoas oriundas da chamada sociedade civil, representa, concordando com seus idealizadores, um avanço rumo a novos paradigmas de colaboração, de solidariedade e de alteridade, com vistas ao desenvolvimento de novos sentidos e à produção de novos tecidos e de novos sujeitos políticos e com vistas ao desenvolvimento de uma identidade metropolitana. É razoável admitir que diversas comunidades reunidas na região metropolitana, com suas crenças, práticas e valores, tiveram um espaço para o desenvolvimento de discussões a respeito da vida coletiva no espaço urbano.

Nesse sentido, o PDDI-RMBH pode contribuir para o aprimoramento das relações travadas no interior do Sistema de Gestão Metropolitana de Minas Gerais, contexto político no qual o PDDI-RMBH está inserido. O arranjo institucional para gestão metropolitana da região de Belo Horizonte foi implantado em 2004, após um processo longo de discussão que culminou na Emenda 65 à Constituição Estadual. No ano de 2006, foram aprovadas leis que estabeleceram os arranjos institucionais para gestão das regiões metropolitanas de Belo Horizonte e do Vale do Aço. Em 2007, no âmbito do governo estadual, foi criada uma secretaria específica com a atribuição de implantar o arranjo institucional metropolitano. Os órgãos de gestão da RMBH são a Assembleia Metropolitana e o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano. A Agência de Desenvolvimento Metropolitano serve como órgão de assessoramento, contando com a participação de instituições estaduais e municipais com interesse metropolitano. Os instrumentos de gestão do sistema são constituídos pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) e pelo Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (FDM). A Assembleia Metropolitana e o Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano foram instalados no ano de 2007 pela Primeira Conferência Metropolitana, em que também foi regulamentado o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

Entretanto, o fato que talvez chame mais atenção nessa primeira Conferência Metropolitana, do ponto de vista da autonomia e da participação, seja a criação “informal” do Colegiado Metropolitano. A função desse colegiado é apoiar e assessorar os representantes da sociedade civil eleitos para o Conselho e a forma como foi constituído lhe respalda forte legitimidade popular. Numa primeira observação, pode parecer que o número de dois representantes da sociedade civil no Conselho seja pequeno em relação ao total de seus membros. Mas o colegiado que apoia esses dois membros, no breve período em que vem atuando, e da forma como vem atuando, com apoio não somente técnico, mas também político e social, fornece a esses dois representantes do Conselho “capital social” significativo para participarem das reuniões do CDDM. No período de construção do PDDI-RMBH, os membros do Conselho marcaram presença expressiva nas reuniões, demonstrando interesse tanto na definição das pautas quanto nas discussões técnicas. Tal atitude vem se afirmando nas reuniões do CDDM até este ano de 2012, lembrando que existe um revezamento entre eles.

Em linhas gerais, esses são aspectos de destaque que fornecem um panorama de seu arranjo institucional, de seu processo de realização e de seus principais propósitos. O que

se pode ressaltar é que, a despeito do alcance e da importância das políticas setoriais e dos investimentos propostos, merece destaque a referência na dimensão subjetiva inserida no Plano, algo incomum no pensamento racional hegemônico na política e na administração pública. A intenção de construção de um sentimento de cidadania metropolitana é uma iniciativa que pode contribuir efetivamente para um processo de integração social e espacial dos municípios que formam a região metropolitana de Belo Horizonte, ideia que pode se alastrar para outras regiões metropolitanas brasileiras.

4. Desafios e possibilidades para uma gestão metropolitana participativa

A breve passagem feita neste ensaio coloca em discussão a hipótese do grande paradoxo político que foi sendo construído e ampliado durante o século XX: **a diminuição qualitativa da democracia concomitantemente ao seu avanço quantitativo.** Havendo sentido nessa formulação, parece também haver sentido em se questionar tentativas de construção de mecanismos de gestão metropolitana baseadas essencialmente em acepções institucionais, legais, representativas. Com e por isso, volte-se à realidade da vida cotidiana urbana e da gestão e do planejamento urbano. Parta-se do pressuposto de que a gestão e o planejamento urbano somente se legitimam quando implantados ou operacionalizados no âmbito do debate da deliberação e do monitoramento dos sujeitos envolvidos, ou seja, da população, como inspira Souza (2006).

O processo de construção do PDDI-RMBH se insere nesse complexo contexto e de certa forma tenta romper paradigmas e expressões subjetivas hegemônicas que conformam a gestão urbana. A despeito de seus avanços, questões variadas emergem para estudo, relativamente associadas a outras já apresentadas neste ensaio. Questões relacionadas à autonomia e à democracia. Pode-se perguntar, por exemplo, se o resultado do Plano abriga realmente vontades e decisões oriundas dos debates e da participação da sociedade civil no processo? Que outras experiências de participação popular na gestão pública estão contempladas ou podem ser agregadas à ideia de elaboração do Plano? Que elementos do processo podem ser aproveitados em outras experiências de gestão pública participativa no Brasil, como a do Orçamento Participativo? Que experiências oriundas do processo de construção do PDDI podem ser agregadas a arranjos de gestão metropolitana no Brasil, ou mesmo servirem de referência para construção de futuros arranjos? Trata-se de questões que guardam o objetivo de fomentar discussões a respeito do processo e de seus

resultados, com vistas ao seu aprimoramento e ao desenvolvimento de novas formas de gestão metropolitana alicerçadas no diálogo, na autonomia e na democracia.

A referência à autonomia aparece como essencial ao estudo crítico de abordagens de planejamento e gestão em discussão em várias partes do mundo, bem como para o florescimento de novas abordagens que contribuam para o processo de organização e mudança social. A autonomia constitui referencial fundamental para subsidiar o contraponto ao planejamento regulatório, por exemplo, que vestido de um espírito empresarial, reflete a assimilação de tendências baseadas na desregulamentação e na diminuição do Estado. Espírito que vai influenciar o campo do planejamento e da gestão urbana, com frequência por meio da “parceria público-privado”, em que, concordando com Harvey (2000), os riscos são assumidos pelo setor público; e os benefícios são tomados pelo setor privado. A abertura à participação popular restringir-se-á, quando muito, à pseudo-participação, às vezes nem chegando a isso. As metrópoles brasileiras vão assim se caracterizando cada vez mais pela fragmentação: “formação de enclaves territoriais” de um lado, e “auto-segregação das elites e classes médias de outro”, como vê Souza (2005).

Enfim, as reflexões discorridas neste ensaio carregam o propósito de subsidiar discussões sobre o presente e o futuro da gestão das metrópoles brasileiras e buscam inspirar a produção de novas subjetividades no campo da política, com vistas a construção de novos tecidos sociais e de novos sujeitos políticos assentados na acepção de autonomia. O que se depreende é que existem experiências e um arsenal de informações e teorias suficientes para basear a mudança em direção a uma nova realidade social metropolitana. Ainda que feita de forma breve, a apresentação da experiência mineira de construção de um plano diretor integrado para a metrópole belorizontina entremostra a viabilidade dessa possibilidade. As reflexões desenvolvidas neste texto provocam para debate a defesa de que a ausência de institucionalização de instância governamental é uma situação propícia para o desenvolvimento do diálogo e de ações democráticas nas regiões metropolitanas, que rompam com a mera representação. Nesse sentido, a “Ágora Metropolitana” é uma realidade promissora, factível, vindoura. Por que não?

“Trata-se de rejeitar *in limine* a cidadania? Sim e não. Pois para que o desenvolvimento da cidadania para além de suas caricaturas não seja uma bagatela histórica, não se pode confundi-la com o próprio da democracia” (MARTINS, 2008, p. 23).

Referências

ADORNO, Theodor W. HORKHEIMER, Max. **Dialética do Esclarecimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

ARENDT, Hannah. **A Condição Humana**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

BRASIL, Flavia de Paula Duque; QUEIROZ, Luiza Sabino. Gestão metropolitana e participação: Uma análise do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da RMBH. In: *Revista e-metrópoles*, nº 01, ano 1, maio de 2010. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: http://www.emetropolis.net/edicoes/n01_mai2010/e-metropolis_n01_artigo1.pdf. Acesso em 01/10/2011.

CASTORIADIS, Cornelius. **Sujeito e verdade no mundo social-histórico**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2007.

_____. **As encruzilhadas do labirinto**. Os domínios do homem. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. **Post-scriptum sobre a insignificância**. São Paulo: Veras Editora, 2001.

CASTRO, Erika de.; WOJCIECHOWSKI, Maciel John. **Inclusão, colaboração e governança urbana**. Perspectivas brasileiras. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2010a.

_____. **Inclusão, colaboração e governança urbana**. Perspectivas canadenses. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2010b.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e Democracia**. O discurso competente e outras falas. 13. Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

COULANGES, Fustel de. **A Cidade Antiga**. São Paulo: Martins Fontes São Paulo, 2009.

GARSON, Sol. **Regiões metropolitanas: por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital: 2009.

GONZÁLEZ REY, F. L. **Sujeito e subjetividade**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

GOUVÊA, R. G. **A Questão Metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro : Editora FGV, 2005.

HABERMAS, Jürgen. Teoria do Agir Comunicativo. Sobre a crítica da razão funcionalista. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

_____. *Direito e democracia entre facticidade e validade*. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HARVEY, David. **A Condição Pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 2010.

_____. **Spaces of Hope**. Berkeley e Los Angeles: University of California Press, 2000.

HEALEY, Patsy.. *Collaborative Planning*. New York: Palgrave Macmillan, 2006.

LEFORT, Claude. **A invenção democrática**. Os limites da dominação totalitária. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2100.

LOJKINE, Jean. **O Estado Capitalista e a Questão Urbana**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MARTINS, Sérgio. **Poder, política, urbano e a caixa de pandora**. In: Revista Cidades. Presidente Prudente, SP. V. 7, n. 11, p. 79-120, 2008.

MARES GUIA, V. R.; AZEVEDO, S. Trajetória e Perspectivas da Gestão Metropolitana de Belo Horizonte: as dificuldades de balancear governança e representatividade. In: CASTRO, Erika de.; WOJCIECHOWSKI, Maciel John. *Inclusão, colaboração e governança urbana. Perspectivas brasileiras*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2010.

MILL, Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Coleção grandes obras do pensamento universal. São Paulo: Escala, 2006.

MINAS GERAIS. **Relatório Final do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte - PDDI - RMBH**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Gestão Metropolitana (SEGEM, 2011). Disponível em <http://www.metropolitana.mg.gov.br/eixos-tematicos-integrados/relatorio-final>. Acesso em 27/10/2012.

MONTE-MÓR, Roberto Luis de Melo. **Do urbanismo à política urbana**: notas sobre a experiência brasileira. In: COSTA, Geral M; MENDONÇA (Org.), Jupira G. *Planejamento Urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte, Editora C/Arte, 2008.

POGREBINSCHI, Thamy. **O enigma do político**: Marx contra a política moderna. Tese de doutorado em Ciência Política. Rio de Janeiro: Iuperj, 2007.

RIBEIRO, L. C. Q. Metr6poles, reforma urbana e desenvolvimento nacional. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. **As metr6poles e a quest6o social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007.

_____. **A Metr6pole**: Entre a Coes6o e a Fragmenta66o, a Coopera66o e o Conflito. In: METR6POLES: **Entre a coes6o e a fragmenta66o, a coopera66o e o conflito**. RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.) Rio de Janeiro: FASE – Federa66o de 6rg6os para Assist6ncia Social e Educacional, 2004.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade. Uma introdu66o cr6tica ao planejamento e 6 gest6o urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

_____. **A Pris6o e a 6gora**. Reflex6es em Torno da Democratiza66o do Planejamento e da Gest6o das Cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

_____. **O Desafio Metropolitano**. Um Estudo sobre a Problem6tica S6cio-espacial nas Metr6poles Brasileiras. 2. Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Fundamentos da sociologia compreensiva. 4. ed. Bras6lia: Editora Universidade de Bras6lia, 2000.

VAINER, Carlos. Cidade de Exce66o: reflex6es a partir do Rio de Janeiro. Fortaleza: Observat6rio de Pol6ticas P6blicas da UFCE, 2012. Dispon6vel em <http://www.opp.ufc.br/urbano04.pdf>. Acesso em 20/11/2012.

VIDAL-NAQUET, Pierre. **Os Gregos, Os Historiadores, A Democracia**. O Grande Desvio. S6o Paulo: Companhia das Letras, 2002.