

## O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DE UM PACTO SOCIAL URBANO: QUEM PÕE O GUIZO NO GATO?\*

---

Linda M. P. Gondim\*\*

Pode-se identificar, na literatura mais recente sobre reforma urbana e planos diretores, um novo paradigma de planejamento urbano, que se apresenta como alternativa ao modelo tecnocrático, típico do Brasil dos anos 70. Nesse novo paradigma, o caráter político do processo de planejamento é assumido de maneira explícita e positiva, sendo o urbano reconhecido como um espaço de luta no qual se defrontam interesses divergentes ou mesmo antagônicos.<sup>1</sup>

Um ponto crucial nessa produção teórica — e, aparentemente, nas práticas recentes de planejamento urbano — é a concepção de planos diretores como "potenciais compromissos sociais, ou melhor, contratos entre governo e população" (RIBEIRO, 1989, p.1). Nas palavras de Ribeiro, Cardoso (1990, p.14),

"(...) devemos entender o plano diretor como gestão política da cidade, o que pressupõe a (...) construção de um pacto territorial em torno dos direitos e garantias urbanos que assegurem, por um lado,

---

\* O título deste artigo refere-se à fábula **A Assembléia dos Ratos**, que narra como a proposta, aparentemente genial, de amarrar um guizo à cauda do gato que vinha aterrorizando os ratos de uma fazenda tornou-se inexecutável, porque nenhum deles tinha a coragem de colocar em prática o plano. Donde se conclui que "(...) freqüentemente é fácil ter boas idéias; difícil é encontrar quem consiga realizá-las" (HOLEINOME, 1993, sem p.).

\*\* Socióloga, Doutora em Planejamento Urbano e Regional e Professora Adjunta do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará.

<sup>1</sup> Ver, por exemplo, os textos incluídos nas coletâneas sobre Plano Diretor organizadas por Gondim (1990) e Grazia (1990), bem como os artigos de Ribeiro (1989), Ribeiro e Cardoso (1990) e Ribeiro e Santos (1993), dentre outros.

a redução das desigualdades sociais através da democratização do acesso ao uso da cidade, permitindo, assim, a conquista real da cidadania e, por outro [lado], a defesa dos padrões mínimos de qualidade de vida pelo estabelecimento de normas de habitabilidade e de preservação do meio ambiente".

O objetivo do presente trabalho é contribuir para uma reflexão mais aprofundada e sistemática sobre essa proposta de concepção do Plano Diretor, partindo-se do pressuposto de que a discussão sobre o alcance, as condições e os limites desse "pacto social urbano" merece maior atenção por parte da comunidade de pesquisadores e de planejadores urbanos.

## **1 - Por que é necessário (e possível) um pacto social urbano?**

A proposta de um pacto não constitui mero desdobramento lógico da concepção do planejamento como um processo político. Com efeito, o planejamento poderia ter esse caráter e ser realizado de modo unilateral, em benefício de certos interesses e com a exclusão dos demais. A idéia de pacto tem muito mais a ver com a negociação bilateral ou multilateral do que com a luta entre interesses divergentes, na medida em que supõe um contrato pelo qual as partes transferem direitos entre si, ou se submetem mutuamente a obrigações.

A primeira questão que se coloca, pois, diz respeito à oportunidade ou mesmo à viabilidade dessa estratégia política na realidade conflitiva, fragmentada e excludente das cidades brasileiras. Como bem colocou Chico de Oliveira, o problema não é, como pensam certos setores da esquerda, a impossibilidade de um pacto entre desiguais; pelo contrário, este se torna necessário justamente para permitir a coexistência de interesses conflitantes, pois constitui "(...) um velho princípio da guerra e da política de que pactos só se fazem entre forças antagônicas" (OLIVEIRA, 1985, p.4).

Mas por que chamar os pobres e os excluídos à negociação e não à mobilização pelos seus direitos? De um modo geral, o que tornaria a primeira estratégia mais atraente para eles e para os diversos agentes que atuam na produção do espaço urbano? Por que o Governo deveria inclinar-se para decisões pactuadas? E os grupos mais poderosos, que se beneficiam do *status quo*, a troco de que concordariam em pactuar em prol de outros interesses? Seria o caso de

excluí-los do pacto? Mas isso não inviabilizaria o próprio projeto de uma reforma urbana num contexto capitalista?

Essas não são questões retóricas, nem muito menos triviais. Na verdade, a questão-síntese que se coloca desde o início é a mesma formulada por Lechner (1985, p.32) no contexto da discussão do pacto social no processo de transição democrática, nos países do Cone Sul: "(...) por que os negociadores deveriam estar interessados em realizar tal compromisso"? É preciso ter em conta que tal compromisso implica concessões cujos custos são concretos e imediatos, enquanto seus benefícios são hipotéticos e remotos. Para aceitar fazer concessões, é preciso, em primeiro lugar, que os pactantes estejam convictos de que suas chances de vitória num eventual conflito seriam remotas e, em segundo, acreditem que um acordo evitaria males maiores do que as perdas imediatas.

Na resposta às questões acima colocadas, é necessário considerar a especificidade da crise atual que assola o Brasil, a qual não é somente econômica, mas, fundamentalmente, cultural, ética e político-institucional:

"(...) há uma perda ou, pelo menos, uma renovação do significado das identidades coletivas, uma erosão dos laços de arraigamento social e de participação coletiva, um questionamento das referências transcendentais, enfim, uma situação de desordem. Para isso contribui uma crise moral: anos de violência e mentira, de miséria e medo, que solaparam os critérios normativos para se julgar a realidade social" (LECHNER, 1985, p.29).

Nesse contexto, e dadas as profundas desigualdades socio-econômicas, aliadas ao colapso do Estado desenvolvimentista, a solução para os problemas urbanos — como, de resto, para os problemas globais da Nação brasileira — não pode apoiar-se apenas nos mecanismos convencionais da democracia formal, nem mesmo numa possível repetição do pacto tripartite (Estado, capital e trabalho) que fundou a social-democracia européia. Trata-se de recriar normas reguladoras dos conflitos sociais, capazes de permitir a substituição de estratégias de pressão social por estratégias de negociação.

É importante frisar que o pacto não é uma questão voluntarista, mas depende de condições sociais propícias a transformar a negociação em única estratégia viável para a sobrevivência política e social das diferentes partes envolvidas. Obviamente, não se quer negar, aqui, o papel da chamada "vontade política" dos diversos agentes, mas, sim, chamar atenção para as con-

dições prévias ao aparecimento dessa vontade: num contexto de miséria, violência e exclusão política e social, o que está em jogo é a própria governabilidade das cidades. Mais até: está em risco a própria sociabilidade, ou seja, a possibilidade de agir conforme expectativas baseadas em valores consensualmente compartilhados. Esse problema expressa-se, em termos mais concretos e evidentes, na violência que assola as grandes cidades brasileiras e que, além de infernizar a vida dos pobres, dos ricos e da classe média, contraria interesses empresariais específicos, como, por exemplo, os do setor turístico.

Paradoxalmente, porém, o que torna premente a necessidade de um pacto social urbano é precisamente aquilo que o dificulta: a apatia política, em grande medida ligada à fragmentação e à exclusão social. Isso é problemático porque a proposta de um pacto, contrariamente à perspectiva neoliberal, supõe a existência de interesses coletivos articulados. Entretanto a realidade social das cidades brasileiras é marcada justamente pela fragmentação, que dificulta a organização tanto dos trabalhadores como até mesmo dos capitalistas. O alto nível de informalidade do mercado de trabalho, combinado com elevadas taxas de desemprego e de subemprego, limita a sindicalização. Por outro lado, as corporações empresariais geralmente excluem os pequenos empresários e os trabalhadores por conta própria (LECHNER, 1985, p.38). Se é assim na esfera de produção, o que dizer das dificuldades de articular interesses na esfera da reprodução nas cidades? A esse respeito, diversos estudos têm apontado justamente a heterogeneidade, o imediatismo, a falta de continuidade e o caráter "defensivo" dos movimentos sociais urbanos, aos quais faltaria a visão de conjunto necessária para pensar o planejamento urbano para além da escala dos bairros.

A fragmentação não decorre apenas de processos econômicos e sociais, mas, também, do próprio processo de democratização, o qual, segundo Lechner (1985, p.41), "(...) produz e fomenta uma extrema variedade de interesses e necessidades, mas tem dificuldades em expressar os valores e objetivos de cada grupo social. Desmorona a idéia do Estado como síntese moral-cultural do conjunto da sociedade".

No Brasil, pode-se dizer que, ao invés de prover uma "síntese moral-cultural do conjunto da sociedade", o Estado autoritário contribuiu para o processo de formação de identidades coletivas nos movimentos sociais, ao ser representado como "o outro" contra o qual eram dirigidas as demandas. Uma das dificuldades para a viabilização de um pacto social urbano seria justamente transformar essa relação de antagonismo numa relação de parceria, ainda que limitada, mas ultrapassando as amadilhas da cooptação e do confronto sistemático. Esse ponto será retomado adiante.

Vale ressaltar que a ausência de sujeitos previamente constituídos, ou constituídos em oposição mútua, não chega a ser, em princípio, um impedimento para o pacto, desde que este seja visto na sua dupla dimensão de um projeto social — isto é, um acordo em torno de aspectos substantivos, pertinentes ao que fazer — e de um acordo quanto a regras institucionais a serem seguidas no processo político, ou seja, pertinentes ao como fazer (LECHNER, 1985, p.31). A própria negociação, assim, pode ser um "mecanismo de constituição de sujeitos", tendo não só uma dimensão instrumental (voltada para a obtenção de resultados), mas também uma dimensão comunicativa, voltada para a formação de um consenso baseado no reconhecimento recíproco dos sujeitos (LECHNER, 1985, p.30; HABERMAS, 1984).

## **2 - Os sujeitos e o objeto: é possível definir, de antemão, um conteúdo mínimo para o pacto social urbano?**

Se bem que a (re)construção de normas de sociabilidade seja o aspecto mais importante do pacto, este não pode descurar da obtenção de benefícios substantivos para os pactantes, sob pena de esvaziar-se em retórica. A definição de um conteúdo mínimo sobre o qual negociar é, inclusive, condição prévia para a identificação dos participantes do pacto social urbano.

A análise do processo de produção do espaço urbano fornece indicações essenciais sobre os interesses e os princípios em jogo. Não caberia, nos limites deste trabalho, intentar a realização dessa análise, até porque a mesma já foi efetuada por diversos autores, inclusive com referência a contextos sociais específicos.<sup>2</sup> Importa aqui reter suas características gerais, que foram muito bem sintetizadas por Harvey (1973).

<sup>2</sup> Ver, a respeito, a vasta produção teórica existente sobre o tema, da qual são referências fundamentais Basset e Short (1980), Castells (1976); e Harvey (1973). Para o caso de São Paulo, cita-se o clássico estudo de Camargo *et al.* (1976 e outro mais recente, elaborado como subsídio ao Plano Diretor da cidade (ROLNICK, KOWARICK, SOMEKH, s.d.). No caso do Rio de Janeiro, vale mencionar o estudo de Abreu (1987) e o de Ribeiro (1985). Para o caso de Fortaleza (CE), ver Borzacchiello da Silva (1992) e Costa (1988).



Numa sociedade capitalista, a distribuição da população e de atividades no espaço e os padrões de uso do solo daí resultantes decorrem da combinação de ações do Estado e de agentes privados (famílias e empresas, cujas escolhas locais, entretanto, são socialmente condicionadas). O mercado imobiliário urbano funciona de forma bastante peculiar, já que a terra, as edificações e os serviços urbanos não são bens econômicos comuns. Sua durabilidade e localização fixa fazem com que a ocupação do espaço urbano seja feita seqüencialmente e no decorrer de um longo período de tempo. Além disso, o caráter de "unicidade" do espaço (*uniqueness*, na terminologia de Harvey, 1973) — isto é, o fato de só poder existir uma única parcela de terra em cada localização específica — confere privilégios monopolistas aos proprietários de imóveis, que detêm o direito de determinar os usos de suas propriedades, podendo, inclusive, "estocá-las" para fins especulativos.

Ainda segundo Harvey (1973, p.168, 170), a alocação do espaço urbano, especialmente para uso residencial (o qual é predominante nas cidades), é similar à ocupação seqüencial dos lugares de um teatro, sendo a ordem de entrada determinada pelo poder de barganha (*bidding power*). Depois que os "expectadores" que dispõem de mais dinheiro e poder escolhem seus lugares, os mais pobres têm que se contentar com o que sobra.

A equidade, porém, não é o único problema para o funcionamento dos mecanismos de mercado no espaço urbano. Estes também são incapazes de atender satisfatoriamente à demanda por serviços e melhoramentos urbanos, cujos preços de mercado são difíceis de determinar devido às externalidades que tais bens produzem, ou seja, benefícios que não são pagos por todos os consumidores, ou que são pagos igualmente, embora alguns se beneficiem mais do que outros (como é o caso dos proprietários de imóveis localizados nas proximidades de estações de metrô, por exemplo).

Vale lembrar que os investimentos requeridos para produzir bens de consumo coletivo são geralmente de alto risco e de lucratividade duvidosa, donde advém a necessidade de intervenção estatal para assegurar a produção desses bens. Mas, apesar da crescente intervenção do Estado na economia em geral e na produção do espaço urbano em particular, nenhum país capitalista conseguiu incorporar toda a sua população, quer às atividades produtivas, quer ao consumo de bens e serviços urbanos. Isso é evidente nas áreas de "habitação subnormal" e na população de rua existentes nas grandes cidades do dito "Primeiro Mundo". É significativo que o ônus dessa exclusão incida sempre sobre os mesmos grupos — os migrantes recentes, as minorias

étnicas e, no Brasil, os pobres de maneira geral —, o que evidencia a falta de poder desses grupos, que os impede de obrigar outros grupos a dividirem com eles os prejuízos sociais da produção capitalista da habitação e do espaço.

A partir do final da década de 70, o agravamento da crise fiscal do Estado, com o conseqüente dismantelamento dos mecanismos de intervenção estatal no espaço urbano, conjugados à conjuntura de recessão, inflação e instabilidade monetária, introduz novas variáveis à crise urbana. Para Ribeiro e Santos (1993, p.54),

"O surgimento de uma pobreza essencialmente urbana, os indícios de fragmentação do tecido social, a expansão da ilegalidade na cidade e a crise fiscal do Estado são alguns dos novos problemas cujo tratamento poderá exigir a avaliação crítica dos pressupostos teóricos do projeto de reforma urbana".

Essa avaliação parece indicar que a economia urbana deve ser o núcleo da formulação de um projeto de reforma urbana, ou seja, "(...) deve-se pensar como as ações de regulação do uso do solo e de provisão de equipamentos e serviços podem estar articuladas a outras que busquem a criação de emprego e renda" (RIBEIRO, SANTOS, 1993, p.60).

Ao reconhecer o caráter de crise urbana, é preciso tomar cuidado para não cair na armadilha do economicismo, que limita as possibilidades de modificações sociais a um melhor desempenho da economia, hipertrofiando, assim, o papel do poder central, principal responsável pela formulação das políticas econômicas. Isso levaria o planejamento das cidades a cair no imobilismo, "(...) que somente aproveita ao reinado da política da burguesia", no dizer de Chico de Oliveira (1985, p.13).

Nesse sentido, a reforma urbana que se quer alcançar através de um pacto social deverá ter um caráter profundamente político e sócio-cultural, extrapolando as esferas da produção e do consumo, para contemplar as próprias estratégias de reprodução da vida nas cidades. Isso significa que se toma crucial pensar as possibilidades de (re)criação de laços de solidariedade capazes de oferecer "(...) uma alternativa concreta às estratégias individualistas, violentas e ilegais de sobrevivência" (RIBEIRO, SANTOS, 1993, p.60). Incluem-se aí tanto a violência dos delinqüentes pobres como a violência do capitalismo predador, cujos lucros advêm mais da superexploração da força de trabalho e das benesses estatais do que de investimentos no aumento da produtividade.

Mas o que significa tudo isso em termos de uma agenda concreta, capaz de aglutinar os diferentes agentes que produzem as nossas cidades? Significa buscar, em primeiro lugar, um acordo sobre direitos básicos que permitam aos pobres trabalhar e habitar, em condições dignas, nas cidades. Para tanto, os outros agentes — Estado, proprietários e empresários imobiliários, classe média, etc. — terão de aceitar a idéia de conviver com a "cidade real", excluindo soluções violentas, autoritárias e unilaterais para as favelas, os sem-teto, os camelôs e outros grupos que incomodam os usuários "legais" do espaço urbano. Significa, também, ultrapassar a visão do Estado desenvolvimentista provedor e procurar soluções de parceria com as organizações não governamentais (ONGs) e com as empresas privadas, dentre outras.

E aqui se chega a um aspecto do projeto de reforma urbana que é o mais difícil de ser enfrentado. Trata-se da questão de legitimidade da participação das "elites"<sup>3</sup> no processo de planejamento das cidades e, em particular, no pacto social urbano proposto como condição para viabilizá-lo. É preciso deixar claro que, a menos que seja concebida como instrumento de uma improvável "revolução operário-popular", a reforma urbana não poderá ter êxito sem a presença de, pelo menos, algumas das "elites" que participam, direta ou indiretamente, da produção do espaço urbano. Para tanto, coloca-se uma pré-condição: a aceitação da apropriação privada da terra, bem como do valor e dos benefícios gerados coletivamente, ainda que sujeitos a uma regulação social mais rígida do que aquela que prevalece atualmente. Do lado das elites, constitui uma pré-condição a aceitação dessa regulação.

É preciso ser realista: dificilmente os agentes ligados ao capital em geral e ao capital imobiliário em particular, bem como a maioria dos governos, aceitarão sentar-se à mesa para negociar medidas que inviabilizem a lucratividade da propriedade privada do solo urbano e da exploração de certos serviços públicos. Se essa realidade não é palatável aos que advogam o pacto, ou se a propriedade privada é vista como impedimento categórico de justiça social, então que se retomem as estratégias de confronto para a solução dos problemas dos setores populares. Nesse caso, porém, é necessário admitir que estes

---

<sup>3</sup> O uso de aspas indica a dificuldade de se caracterizar os setores que não podem ser incluídos na categoria "populares". Se o contrário de proletariado é burguesia, o antônimo de "povo", ou "massa", é elite. Essa questão será retomada no próximo item.



terão muito mais a perder do que as elites, pelo menos no curto prazo. E, como diria Lord Keynes, no longo prazo todos estaremos mortos.

Não se quer aqui defender acordos a qualquer preço, quaisquer que sejam as elites. Isso só contribuiria para manter e legitimar o *status quo*, esvaziando as idéias de negociação e de formação de alianças, perigo onipresente num país cuja tradição política é marcada pela "velha mania de conciliação e dos conluios entre as elites" (CAMARGO, 1993, p.2). Nunca é demais lembrar que negociações entre desiguais exigem princípios muito fortes e muito claros, sob pena de se transformarem em cooptação, para não dizer empulhação. Para tornar evidente o que se está propondo, talvez fosse melhor até falar de "ruptura pactuada" ao invés de uma reforma pactuada (ABU-EL-HAJ, 1994). Em outras palavras, pactos sociais urbanos não são viáveis em todas as cidades, nem em qualquer contexto político. E mais: é preciso ter a preocupação, em cada caso concreto, de estabelecer sob que condições alguns setores devem ficar fora do pacto.

### **3 - Quem põe o guizo no gato — isto é, quem são os participantes do pacto social urbano?**

É interessante constatar como, no item anterior, a discussão sobre o conteúdo do pacto levou ao debate sobre os participantes do pacto. Isto significa, efetivamente, a precedência das questões processuais sobre as questões substantivas, o que é coerente com a idéia do pacto como mecanismo de construção de sujeitos e de uma nova sociabilidade.

Contudo, se os sujeitos políticos concretos que participarão do pacto (que tipo de associações, lideranças, organizações governamentais e não governamentais, etc.) irão variar de acordo com as peculiaridades e as conjunturas sócio-econômicas e políticas de cada cidade, é possível distinguir, no nível abstrato (teórico), quais os agentes sociais que devem ser considerados prioritariamente: seriam aqueles que participam mais diretamente da luta pela apropriação dos benefícios decorrentes da produção do espaço urbano. Segundo Ribeiro e Cardoso (1990, p.13), nessa luta defrontam-se, de um lado, as "camadas populares" e, de outro,

"(...) os proprietários fundiários e imobiliários; os incorporadores e a construção civil; os empreiteiros de obras públicas; os concessionários de serviços públicos, principalmente de transportes; as

camadas médias, que buscam manter ou melhorar as condições de seu hábitat, de forma a reproduzir e ampliar a distância social em relação às camadas populares, que marca sua posição na estratificação da sociedade".

Com relação às "classes populares",<sup>4</sup> termo tão elusivo quanto "elites urbanas", sua visibilidade política recente está associada à eclosão dos movimentos sociais urbanos, a partir do final da década de 70. Existe já uma vasta literatura sobre o tema, que não caberia discutir aqui. Do ponto de vista do objeto deste trabalho, porém, importa destacar a progressiva substituição de enfoques macro-estruturais, na perspectiva (econômica) das "contradições urbanas" (por exemplo, MOISÉS, MARTINEZ-ALIER, 1978), pelos enfoques de caráter mais "micro", na perspectiva (antropológica) da constituição de identidades, conforme constatou Machado da Silva (1986). Nos estudos sobre movimentos sociais no Nordeste, Soares (1993, p.190) nota que as categorias "oposição" e "conflito" perdem a centralidade, deslocadas por temas como "participação" e "construção de identidades". Sem dúvida, esse redirecionamento refletiu uma mudança na conjuntura política, marcada pela redemocratização e pela ascensão ao poder de políticos apoiados pela esquerda (por exemplo, Jarbas Vasconcelos no Recife e Maria Luiza Fontenele no Ceará). No âmbito específico do planejamento urbano, a inclusão, na Constituição de 1988, da obrigatoriedade de elaboração de planos diretores, ainda que não atendesse a uma reivindicação dos movimentos populares, colocou na ordem do dia a questão da participação popular no planejamento e na gestão das cidades (GONDIM, 1991).

O deslocamento do foco de análise dos movimentos sociais para a "participação popular" teve duas conseqüências principais em termos da teoria e das práticas de planejamento urbano. Em primeiro lugar, obrigou ao exame mais detido do Estado como agente social — afinal, sem a vontade dos governantes, não se fazem planos. Por trás dessa obviedade, há uma questão de fundo, que fora muito bem colocada no balanço crítico realizado por Ruth Cardoso (1983, p.220), quando indicou a necessidade de superar as visões empobrecidas do personagem "Estado", que o apresentavam "(...) apenas

---

<sup>4</sup> Ver, a respeito, o interessante artigo de Sader e Paoli (1986).

como inimigo autoritário ou à mira contra a qual se movia a sociedade civil". Assim, enquanto as análises se concentravam nos movimentos sociais, vistos como arautos dos novos tempos, a mudança nos métodos de trabalho de alguns setores governamentais levou tempo para ter sua importância reconhecida e estudada de modo a ultrapassar a mera denúncia de possíveis estratégias de cooptação.

Em segundo lugar, a discussão sobre participação popular no planejamento ampliou o leque de atores a serem considerados não só no processo econômico e social de estruturação do espaço urbano como no processo político de sua gestão. Se, até o final da década de 80, ainda predominavam as análises marxistas de corte macroestrutural, que reduziam o planejamento urbano a uma intervenção estatal movida pela lógica das necessidades de acumulação de capital ou de legitimação do Estado capitalista,<sup>5</sup> a emergência dos movimentos sociais obrigou a pensar de modo mais político e cultural a realidade urbana (EVERS, 1984). Nesse sentido, foi preciso buscar entender o funcionamento burocrático dos aparelhos de Estado, o papel dos Governos Federal, Estadual e Municipal, o relacionamento entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, os limites e as possibilidades do planejamento urbano em governos conservadores ou progressistas, etc.

Por outro lado, à medida que ruía o Estado autoritário e avançava o conhecimento empírico da dinâmica dos movimentos sociais, estes perdiam o caráter de panacéia transformadora, como foi mencionado. Diversos estudos (CARDOSO, 1983; SILVA, 1986; SANTOS, 1982, dentre outros) apontaram os limites desses sujeitos sociais, destacando, inclusive, o seu reduzido impacto em termos de formulação de alternativas institucionalizadas para a crise política brasileira. Machado da Silva (1986, p.4) chega mesmo a afirmar que

"(...) já é tempo de reconhecer o clamoroso fracasso das mobilizações definidas como "movimentos sociais urbanos": em termos de uma mudança global no sistema de dominação, seu impacto é insignificante. Isso é verdade quer se entenda a palavra mudança no sentido de superação da conjuntura, como a questão é colocada nas

---

<sup>5</sup> Para uma crítica mais aprofundada da visão marxista do Estado e das políticas de planejamento, ver Gondim (1985).

análises sobre o populismo, quer ela esteja associada a transformações na natureza do Estado, como na teoria do capitalismo monopolista".

Parece, porém, que, ao reconhecer os limites dos movimentos sociais, não se deve cair no extremo oposto dos apologistas do início dos anos 80 — para quem os movimentos sociais substituíam o proletariado como os novos sujeitos históricos da transformação social — e reduzi-los a meros epifenômenos do jogo político convencional. Nem tanto ao mar, nem tanto à terra; há movimentos e movimentos, e seu impacto não pode ser avaliado unicamente em termos de resultados instrumentais, medidos em mudanças estruturais ou político-institucionais. Na verdade, desde que os habitantes das cidades (e dos campos) começaram a se mobilizar de forma mais ou menos independente de chefes e de partidos políticos, a cultura política brasileira não é mais a mesma. E uma transformação das mais relevantes em termos das possibilidades de um pacto social é a substituição da ideologia da "dádiva" e do "favor" pela ideologia dos direitos de cidadania:

"A transformação de necessidades e carências em direitos, que se opera dentro dos movimentos sociais, pode ser vista como um amplo processo de revisão e redefinição do espaço da cidadania. (...) Isto é, parece que estamos vivendo um processo de construção coletiva de uma nova cidadania, definida por um conjunto de direitos, tomados como auto-evidentes, que é pressuposto da atuação política e fundamento da legitimidade do poder" (DURHAM, 1984, p.29).

Essa transformação tem conseqüências, pois, para a própria atuação do Estado, na medida em que o autoritarismo e o paternalismo das políticas públicas perdem suas bases de legitimação.

Na formação dessa nova cultura política, não se pode subestimar o papel da Igreja Católica com sua nova doutrina social redistributivista, sua rede de organizações e sua enorme capacidade de mobilizar o trabalho voluntário, como o atesta a multiplicação das Comunidades Eclesiais de Base. De modo geral, vale lembrar o papel dos mediadores (SCHERER-WARREN, 1993, p.49), ou seja, além dos religiosos e dos leigos ligados à Igreja, os intelectuais, os educadores, os militantes de partidos políticos e outros. Esses grupos, que, com freqüência, atuam por meio de organizações não governamentais, são de vital importância, pois conseguem articular competência técnica com interesses

políticos, transformando em propostas concretas as demandas dos movimentos sociais e permitindo-lhes, assim, maior capacidade de iniciativa.

Muito se avançou na análise dos movimentos sociais e do próprio Estado no processo de formulação de políticas públicas e no planejamento participativo. A discussão do papel dos mediadores, por sua vez, apesar de incipiente, está presente nas propostas de reforma urbana, pelo menos de maneira implícita, já que o movimento contou com a forte participação de ONGs e de profissionais de planejamento urbano (GONDIM, 1994). Entretanto o nosso conhecimento sobre o papel dos agentes "não populares" no planejamento urbano continua assistemático e superficial, quando não baseado em estereótipos.

A propósito, em artigo recente publicado na **Folha de São Paulo**, Leôncio Martins Rodrigues chama atenção para o caráter elusivo do termo "elite". Introduzido na ciência política por Mosca e Pareto, dois teóricos conservadores, o conceito "(...) refere-se às minorias que, nas variadas instituições e meios sociais, se destacam positivamente da 'massa' e que, por algum atributo, são consideradas superiores aos demais" (RODRIGUES, 1994, p.3). Nesse sentido, seria possível distinguir, sem conotação pejorativa, várias elites urbanas: os intelectuais mais destacados, os líderes políticos e empresariais (do comércio, da indústria e do setor de prestação de serviços e, dentre estes últimos, os que detêm o controle dos meios de comunicação de massa), mas também os líderes sindicais e os próprios dirigentes das organizações populares, etc. Dessa forma, o conceito de "elite" pode confundir mais do que esclarecer, pois permite reunir numa mesma categoria grupos com interesses sociais tão díspares. É possível, porém, dar ao referido conceito um sentido mais preciso, identificando-o com os grupos mais poderosos, sem, no entanto, conferir-lhe conotação intrinsecamente pejorativa.

Mas a questão que se coloca aqui, embora tenha a ver com essa dificuldade de nomenclatura, diz respeito a um problema maior, relativo à própria inclusão — ou exclusão —, no pacto social urbano, dos agentes ligados ao setor imobiliário urbano. Trata-se do nosso escasso conhecimento sobre a atuação política desses agentes para além das generalidades sobre alianças com o Estado monopolista.

Esse desconhecimento é devido não só à negligência com que são tratados os fatores políticos nas análises sobre a produção do espaço urbano (por influência do paradigma marxista-estruturalista), mas também a um viés na própria prática política pertinente ao planejamento: a superestimação da importância dos movimentos populares no processo de planejamento participativo. Há indícios, inclusive, de algumas experiências de elaboração de

planos diretores com participação popular em que os técnicos e dirigentes municipais chegaram a cogitar excluir, de antemão, as entidades representativas do setor imobiliário.

Sem dúvida, em princípio, a participação popular deve ser concebida de modo a tornar o poder acessível aos grupos sociais mais desfavorecidos, facilitando sua intervenção na política institucional e, ao mesmo tempo, o seu fortalecimento enquanto sujeitos políticos (BORJA, 1988, p.18). Entretanto, num contexto marcado por processos estruturais de exclusão social, como é o caso das cidades brasileiras, os grupos mais poderosos dispõem, por definição, de mais recursos e instrumentos para fazer valer seus interesses não só nos processos representativos como nos processos de participação "direta". Reconhecer essa realidade não equivale a aceitar a determinação do político pelo econômico, que esvaziaria, *a priori*, a própria estratégia de participação popular; afinal, o Estado não é só um pacto de dominação, é também um campo de lutas (e de negociações). É preciso ter cautela, porém, para não cair na armadilha de acreditar que o processo político de participação popular no planejamento seja tão poderoso a ponto de desafiar ou colocar no ostracismo os donos do capital. Mesmo que a produção do espaço urbano seja vista como resultado de um jogo e não de uma luta, é mister reconhecer que os parceiros do jogo têm chances desiguais de vitória, pois os mais fracos dispõem de poucas armas para subjugar os mais fortes.

Paradoxalmente, porém, as propostas de participação popular parecem concentrar-se muito mais na análise dos interesses, das estratégias e nas táticas dos movimentos sociais e de seus aliados do que das de seus "inimigos". No máximo, detêm-se nas ações dos políticos e da burocracia estatal, os quais, entretanto, não podem ser definidos de antemão como opositores, sob pena de se recair no maniqueísmo simplificador da realidade urbana.

Em conseqüência, hoje, provavelmente, sabe-se muito mais sobre o papel econômico e social do capital na produção das cidades e das regiões metropolitanas do que sobre o papel político e cultural dos capitalistas, ou seja, dos empresários da construção civil, do setor imobiliário e do setor de serviços públicos, no que diz respeito à gestão das cidades. E, para usar a terminologia de Celso Daniel (1988, p.29), sabe-se mais sobre o poder político local — sobre "as ações de regulamentação e a produção de obras e serviços públicos de interesse local" — do que sobre o poder econômico local — aquele que é exercido pelas empresas ou através de associações representativas de seus interesses, no sentido de influenciar as decisões políticas municipais. Obviamente, os estudos sobre o processo de produção do espaço urbano indicam

que esse poder é considerável, mas, pela sua própria natureza macroestrutural, tais estudos são incapazes de dar conta do *modus operandi* desse poder.

Num levantamento preliminar realizado para este trabalho, o único estudo abrangente identificado sobre o tema foi a pesquisa realizada pelo IBAM (PROCESSO..., 1982), coordenada por Carlos Nelson F. dos Santos, que aborda, especificamente, o papel dos políticos, dos empresários e dos moradores no processo de expansão periférica da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Certamente, estudos de casos concretos contêm referências à atuação desses três grupos, inclusive os empresários, no processo de planejamento (e.g. SOARES, 1993; GUIMARÃES, ABICALIL, 1990). Fazem falta, porém, análises que articulem dados empíricos com uma visão teórica mais sistemática sobre o papel desses agentes.<sup>6</sup>

Poder-se-ia dizer que falta conhecimento científico também sobre o poder social local, aquele exercido pelos "(...) agrupamentos sociais que se apresentam como portadores da tradição local e do esclarecimento, razão pela qual se percebem como responsáveis pela condução do município e pelo seu futuro" (DANIEL, 1988, p.30). O referido autor atribui a esses grupos o nome de "elites", reconhecendo suas raízes heterogêneas, pois trata-se de "profissionais liberais, membros do empresariado local, das classes médias assalariadas do município, etc.", sendo que, "(...) muitas vezes, integrantes do poder econômico participam, também, das elites locais" (DANIEL, 1988, p.30).

Ousar-se-ia dizer que se conhece ainda menos sobre essas elites do que sobre os empresários que atuam no urbano. Ainda uma vez, o desconhecimento parece paradoxal, pois, nessas elites, nos incluímos, planejadores, urbanistas, arquitetos e pesquisadores, responsáveis pela produção do conhecimento sobre as cidades.<sup>7</sup> O paradoxo, porém, torna-se apenas aparente,

---

<sup>6</sup> Essa avaliação tem caráter provisório, já que não houve tempo de se proceder a um levantamento mais amplo das pesquisas realizadas sobre o tema, inclusive aquelas não publicadas, como é o caso das teses e das dissertações, além de investigações conduzidas por órgãos públicos. De qualquer forma, mesmo que o conhecimento sobre a atuação política do empresariado ligado diretamente à produção do urbano seja mais vasto e mais consistente do que se supõe, permanece a necessidade de se discutir com maior profundidade a presença, ou não, desses agentes num "pacto social urbano".

<sup>7</sup> Quando foi feita a pesquisa para minha tese de doutorado, há cerca de 10 anos, constatei que os estudos sobre o que pensam e o que fazem, efetivamente, os planejadores e os urbanistas brasileiros eram muito escassos (GONDIM, 1987). Aparentemente, a situação não se alterou substancialmente.

se se lembrar a tendência, tão bem caracterizada por Bourdieu (1989), de se aceitar o "pré-construído", elevando à categoria de conhecimento científico formulações que, na verdade, não ultrapassam o nível do "senso comum douto". Para chegar ao conhecimento científico, é necessária aquela atitude que o Antropólogo Roberto Da Matta (1991, p.157) sintetizou de maneira particularmente feliz: "(...) transformar o exótico em familiar, e/ou (...) transformar o familiar em exótico".

Quer-se crer que, quando se trata de pactos sociais urbanos, há muito o que "estranhar": a naturalidade com que os movimentos sociais são alçados à categoria de sujeitos principais; a desconfiança para com o Estado e os políticos; e a presunção de saber de quem se está falando, ao se referir aos planejadores e demais profissionais que trabalham com o urbano. Por outro lado, urge uma maior "familiaridade" com as idéias e com as estratégias de ação daqueles que, no imaginário dos paladinos da reforma urbana, parecem ocupar apenas o lugar reservado aos vilões: os empresários imobiliários e da construção civil, os empreiteiros de obras públicas, os concessionários de serviços públicos, etc. Sem esse tipo de entendimento, não há possibilidade de reforma, nem de ruptura pactuada.

## Bibliografia

- ABREU, Maurício de A. (1987). **Evolução urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPLANRIO/Zahar.
- ABU-EL-HAJ, Jawdat (1994). Alguma coisa fora de ordem. **O Povo**, Fortaleza. p.6, 8 out. Cad. sab.
- BASSET, Keith, SHORT, John (1980). **Housing and residential structure: alternativa approaches**. Londres: Routledge & Kegan Paul.
- BORJA, Jordi (1988). **Estado y ciudad: descentralización política y participación**. Barcelona: PPU.
- BORZACCHIELLO DA SILVA, José ver SILVA, José Borzacchiello da
- BOURDIEU, Pierre (1989). **O poder simbólico**. Lisboa: DIFEL.
- CAMARGO, Aspasia (1993). Pacto federativo para o Brasil do ano 2000. **Estado de São Paulo**, São Paulo, p.3-4, 8 ago. Cad. esp.
- CAMARGO, Cândido P. F. et al. (1976). **São Paulo 1975: crescimento e pobreza**. São Paulo: Loyola.



- CARDOSO, Ruth C. L. (1983). **Movimentos sociais urbanos: balanço crítico.** In: SORJ, Bernardo, ALMEIDA, Maria Herminia. **Sociedade e política no Brasil pós-64.** São Paulo: Brasiliense. p.215-239.
- CASTELLS, Manuel (1976). **La cuestión urbana.** México: Siglo Veintiuno.
- COSTA, Maria Clélia Lustosa (1988). **Cidade 2000: expansão urbana e segregação espacial em Fortaleza.** São Paulo: USP. (Tese de mestrado).
- DA MATTA, Roberto (1991). **Relativizando: uma introdução a antropologia.** Rio de Janeiro: Rocco.
- DANIEL, Celso (1988). Poder local no Brasil urbano. **Espaço & Debates** São Paulo, v.8, n.24, p.26-39.
- DURHAM, Eunice R. (1984). **Movimentos sociais: a construção da cidadania.** **Novos Estudos CEBRAP**, n.10, p.24-30, out.
- EVERS, Tilman (1984). Identidade: a face oculta dos novos movimentos sociais. **Novos Estudos CEBRAP**, n.4, p.11-23, abr.
- GODIM, Linda M. P. (1985). Teorias sobre o estado e políticas de planejamento urbano no capitalismo periférico. **Revista Brasileira de Planejamento**, Porto Alegre, v.8, n.15/16, p.10-21, maio.
- GODIM, Linda M. P. (1987). **Planners in the face of power: the case of the Metropolitan Region of Rio de Janeiro, Brazil.** New York: Ithaca/Cornell University/ Latin American Studies Program. (Dissertation series, n.92)
- GODIM, Linda M. P. (1991). A participação popular no plano diretor: contribuições para a formulação de uma metodologia. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v.38, n.201, p.14-29, out./dez.
- GODIM, Linda M. P. (1994). Em busca da utopia: reflexões sobre a pesquisa no campo do planejamento e da gestão urbana. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v.41, n.211, p.8-17, abr./jun.
- GODIM, Linda M. P., org. (1990). **Plano diretor e o município: novos tempos, novas práticas.** Rio de Janeiro: IBAM. (Textos de administração municipal 7).
- GRAZIA, Grazia de, org. (1990). **Plano diretor: instrumento de reforma urbana.** Rio de Janeiro: FASE.
- GUIMARÃES, Gonçalo, ABICALIL, Marcos Thadeu (1990). Plano diretor do município de Angra dos Reis: análise da Constituição e proposta para o município. In: GRAZIA, Grazia de, org. **Plano diretor: instrumento de reforma urbana.** Rio de Janeiro: FASE. p.43-63.

- HABERMAS, Jürgen (1984). **The theory of communicative action**. Boston: Beacon. v.1.
- HARVEY, David (1973). **Social justice and the city**. Baltimore: The Johns Hopkins University.
- HOLEINOME, Peter (1993). **A lebre e a tartaruga e outras historias**. São Paulo: Paulinas. (Fabulas de ouro)
- LECHNER, Norbert (1985). Pacto social nos processos de democratização; experiência latino-americana. **Novos Estudos CEBRAP**, n.13, p.29-44, out.
- MACHADO DA SILVA, Luiz Antônio ver SILVA, Luiz Antônio Machado da
- MARTINS RODRIGUES, Leoncio ver RODRIGUES, Leoncio Martins
- MOISÉS, José Álvaro, MARTINEZ-ALIER, Verena (1978). A revolta dos suburbanos ou patrão, o trem atrasou. In: MOISÉS, José Álvaro et al. **Contradição urbanas e movimentos sociais**. Rio de Janeiro: CEDEC/Paz e Terra. p.13-63.
- OLIVEIRA, Francisco de (1985). Crise econômica e pacto social. **Novos Estudos CEBRAP**, n.13, p.3-13, out.
- PROCESSO de crescimento e ocupação da periferia (1982). Rio de Janeiro: IBAM.
- RIBEIRO, Ana Clara T. (1989). **Reforma urbana: limites da participação política na esfera local e exclusão social**. Fortaleza: SBPC. (Trabalho apresentado na 41. reunião da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência)
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz, CARDOSO, Adauto Lúcio (1990). Plano diretor e gestão democrática da cidade. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v.27, n.196, p.8-20, jul./set.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz, SANTOS JÚNIOR, Orlando A. S. (1993). Das desigualdades à exclusão social, da segregação à fragmentação: os novos desafios da reforma urbana. **Cadernos IPPUR/UFRJ**, Rio de Janeiro, v.2, n.1, p.53-61, abr.
- RODRIGUES, Leoncio Martins (1994). Nossas elites no capitalismo selvagem. **Folha de São Paulo**, São Paulo, p.3, 5 out.
- ROLNIK, Raquel, KOWARICK, Lucio, SOMEKH, Nadia, eds. (s.d.) **São Paulo: crise e mudança**. São Paulo: Prefeitura/ Secretaria Municipal de Planejamento.

- SADER, Eder, PAOLI, Maria Célia (1986). Sobre 'classes populares' no pensamento sociológico brasileiro. In: CARDOSO, Ruth, org. **A aventura antropológica**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. p.39-67.
- SCHERER-WARREN, Ilse (1993). **Redes de movimentos sociais**. São Paulo: Loyola.
- SILVA, José Borzacchiello da (1992). **Os incomodados não se retiram**. Fortaleza: Multigraf.
- SILVA, Luiz Antônio Machado da (1986). **Para repensar o paradigma dos movimentos sociais urbanos**. Campos do Jordão. (Trabalho apresentado no X Encontro da ANPOCS; mimeo)
- SOARES, José Arlindo (1993). Lei orgânica e plano diretor: limites políticos e novos reconhecimentos sociais. In: NASCIMENTO, Elimar P., BARREIRA, Irllys A. F., orgs. **Brasil urbano: cenários da ordem e da desordem**. Rio de Janeiro: Notrya. p.185-209.

## Abstract

In the debates on the new master plans, made mandatory by the 1988 Constitution for all cities over 20,000 inhabitants, a recurrent proposal was to treat them as "social pacts" between the government and the population, aiming at the socioeconomic reform of urban areas. This paper discusses the viability and the limits of such proposal, in a context of great poverty, social inequality, and a fragile democracy. Besides including the government and popular movements, a plan based on a pact for urban reform must have the support of some "urban elites", such as real estate businessmen and the technobureaucracy in charge of city management. As a previous condition to design strategies for the pact, it is necessary to know more about the ideas and the specific interests of these groups, which have not received enough attention in the Brazilian planning literature.