

## **GOVERNANÇA URBANA NO CONTEXTO DAS CIDADES SUBDESENVOLVIDAS**

---

### **João Sette Whitaker Ferreira**

Professor de Planejamento Urbano – FAUUSP

Pesquisador do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos – LabHab/FAU USP

### **Tomás Antônio Moreira**

Secretário Executivo do Projeto Moradia - Instituto Cidadania

Doutorando em Estudos Urbanos – DG UQAM, Canada

Pesquisador do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos – LabHab/FAU USP

A intensificação da dualidade entre cidade formal e cidade informal tem sido uma constante na estrutura das cidades brasileiras (Maricato, 1996). O ritmo do crescimento dos loteamentos irregulares, das favelas e dos cortiços nas periferias das grandes cidades é mais intenso que a taxa média de urbanização do país. Ou seja, as grandes cidades crescem sobretudo nas periferias, o que tem reforçado a função estrutural da informalidade na composição do espaço urbano. Enquanto São Paulo contava com apenas 1% de áreas de favelas em 1970, em 2000 elas já ocupam 20% da cidade. A quase totalidade das grandes cidades do país têm atualmente em torno de 30% de áreas ocupadas por favelas, chegando as vezes a 50%, como em Belém do Pará (Projeto Moradia, 2000). Em oposição às estruturas urbanas informais, a cidade formal, por sua vez, se restringe a uma parcela do espaço urbano, e contempla apenas uma pequena porcentagem da população.

Essa dualidade se conformou mais efetivamente a partir da década de 50, com a intensificação do processo de industrialização, marcado pela divisão social do espaço urbano e pela extrema desigualdade, características da expansão do fordismo periférico (Benko & Lipietz, 1992; Maricato, 1996), que impôs a constante expatriação dos excedentes (Deak, 1990) em detrimento da construção de um mercado interno mais significativo. Nesse processo, a cidade formal sempre serviu às classes dominantes, e o espaço urbano legal se conformou aos seus interesses. As leis que regulam esse espaço serviram de instrumentos ideológicos dessa dominação (Villaça, 1999). Em compensação, na cidade informal - loteamentos clandestinos, favelas e cortiços – instalavam-se as classes mais desfavorecidas, a grande massa de trabalhadores da indústria fordista. O Estado mostrou-se historicamente ausente e alheio à qualquer obrigação de ordenação ou regulação da ocupação do espaço urbano nas periferias, pois elas na prática não serviam aos interesses do capital. Assim, não se assistiu no Brasil a uma urbanização que efetivasse o equilíbrio do acesso e uso do solo urbano e da provisão de equipamentos e infra-estrutura urbanos para o conjunto da cidade e da sociedade.

Sob o novo paradigma estabelecido pelas mudanças no sistema de produção capitalista engendradas pela chamada “revolução da informática” e pela “globalização”, a partir dos anos 80, o distanciamento entre a cidade legal, locus da ação do grande capital, e a cidade informal excluída tornou-se ainda mais radical. Os grandes investimentos oriundos do capital financeiro internacional voltam-se, no âmbito das grandes cidades brasileiras, para a construção de “ilhas de Primeiro-

Mundo” (Maricato, 1999), fartamente providas de infra-estrutura e tecnologia para alavancar as atividades econômicas financeiras e terciárias capazes de, supostamente, instrumentalizar a competitividade dessas novas “cidades-globais”. Essas “ilhas de Primeiro-Mundo” geralmente se implantam em áreas de valorização imobiliária recente, as chamadas “novas centralidades”, distantes dos antigos centros, provocando diretamente a expulsão dos resquícios da cidade informal ainda restantes nessas áreas. Como resultado desse processo, temos o acirramento da dicotomia cidade formal X cidade informal, com a sobreposição de um modelo de “modernidade” sobre uma malha urbana que ainda não conseguiu, paradoxalmente, resolver a histórica desigualdade social e a segregação sócio-espacial conseqüentes da nossa industrialização dependente.

Nessa realidade, a ação do Estadoatilde;o do Estado na gestão da cidade não consegue responder às demandas por uma melhor qualidade do espaço urbano, e uma maior sustentabilidade das suas formas de produção (Ohmae, 1995; Dowbor, 1996; Osborne, 1996). Na cidade formal, a ação do setor privado na provisão de equipamentos privados e pagos (escolas, shoppings, áreas de esporte), utilizando-se da infra-estrutura pública existente, contribui para a segregação espacial e o surgimento de “fortalezas” nocivas à qualificação do espaço público. Na cidade informal, a ausência da ação estatal acirra as más condições do espaço urbano e da qualidade físico-espacial (Silva, 1993). Além disso, a corrupção endêmica da máquina estatal, a inversão de prioridades na alocação dos recursos públicos, a crise econômica e fiscal, fazem com que os instrumentos de macro-planejamento fiquem cada vez mais ineficientes e deslocados da realidade local (Vilhaça, 1999), não conseguindo atingir as demandas da comunidade nem controlar o crescimento urbano para que se torne mais sustentável e menos destrutivo do meio-ambiente.

Talvez por essa razão os anos 90 foram marcados por formas locais de gest&atillociais de gestão urbana (Bonduki, 1996; Martins, 1998), que ganharam considerável impulso depois da Constituição Federal de 1988. Mas o esforço dos governos locais pela descentralização do poder começou no fim dos anos 70, em função da crise econômica, que teve efeitos contraditórios sobre esse processo: por um lado o originou, ao contribuir para a desagregação do poder que repousava no regime militar, e por outro se constituiu como um freio às tendências descentralizadoras, na medida que engendrava fortes riscos à uma estratégia de transição ou abertura gradual do regime militar.

Ainda assim, esse esforço pela descentralização reforçou uma contradição entre uma maior liberdade política e a dependência financeira dos estados e municípios, que alimos, que alimentou progressivamente as reivindicações municipais pela descentralização. Assim, esta se iniciou efetivamente antes mesmo da Constituição de 88, por meio de sucessivas emendas constitucionais relativas ao aumento dos recursos financeiros para os estados e municípios, e a uma maior participação popular, destacando-se as 122 emendas populares encaminhadas ao congresso. A Constituição ratificou e aprofundou esse processo.

Ao contrario de outros países da América Latina, a descentralização brasileira não foi obra do governo federal, mas da ação dos estados e sobretudo dos municípios. Affonso demonstra como a característica principal do processo de descentralização brasileira corresponde a falta de coordenação e de um projeto articulado entre os diversos níveis de governos (Affonso, 1996). Em países como a Colômbia e a Argentina (Mendonza, 1997), a descentralização foi fruto da crise fiscal do Estado ou da perda acentuada de governabilidade, o que levou o governo federal a se desfazer de uma parte de suas funções, transferindo-as aos estados e municípios. Assim, uma grande parte dos desafios colocados hoje, no Brasil, aos governos estaduais e municipais é conseqüência duuml;ência da forma não coordenada através das quais se realizou a descentralização, acentuando os problemas estruturais de uma federação constituída por gigantescas desigualdades sócio-econômicas inter e intra local e regional.

A gestão local é, hoje, reflexo das transformações engendradas no seio das relações sócio-econômicas, políticas e culturais dos doze anos da Constituição brasileira. Essa gestão local não é mais exclusivamente organizada de maneira hierárquica pelos atores públicos federal, estadual e

municipal. Ao contrário, a transformação do papel do Estado bem como o reposicionamento dos atores privados fazem com que ela seja cada vez mais definida de maneira conjunta pelos atores locais públicos e privados (Smith & Oliveira, 1995; Abrucio, 1996).

A visão da gestão local suscitou preocupações quanto à análise do local. Desde os anos 70 apareceram, em diferentes disciplinas e áreas de estudos das ciências sociais, preocupações relativas a esse tema. Elas restauraram a pertinência do espaço local, através de estudos relativos aos mecanismos de funcionamento que restam específicos a cada lugar ou região e que combinam à sua maneira as formas que impõem o desenvolvimento e as mudanças políticas ao espaço local (Mormont & Mougenot, 1985; Carlos, 1996; Bottazzi, 1996; Carvalho, 1997). Essas preocupações colocaram em destaque a existência de uma dinâmica local com lógica própria, efeitos próprios e modo de desenvolvimento próprio, que podem se opor às lógicas dominantes e promover inovações sociais e econômicas.

Tal visão sobre a gestão local resultou, por um lado, de ações governamentais cujos objetivos eram a continuidade dos esforços da descentralização e do desengajamento, bem como da delegação: privatização, desregulamentação, redução das despesas, incentivo de parcerias e medidas diversas destinadas a diminuir o tamanho e as funções do aparelho político (Nunes, 1996; Dowbor, 1996 e 1998; Santos, 1997; Siddiquee, 1997). Por outro lado, essa visão é também resultante das ações dos atores privados, preocupados com a continuidade de seus engajamentos na gestão local.

No campo da ação governamental, as parcerias que repousam sobre a divisão de responsabilidade entre atores sociais em um universo is em um universo conflitual (Klein, 1992; 1993, Pecqueur, 1994; Hamel, 1995), ocupam um lugar fundamental e emergente na prática da gestão local brasileira (Pacheco, 1995; Utzig & Guimarães, 1996; Bonduki, 1996). Nesses casos, as estratégias do Estado e da sociedade civil estão diretamente conectadas, estruturando assim uma dinâmica cada vez mais interativa. No campo privado, os atores organizados da sociedade civil tendem a participar cada vez mais integralmente das ações de gestão urbana, adquirindo portanto novos níveis de participação, contrariamente aos anos 70 e 80, quando sua participação era unidimensional: se sistematizava em torno de um único campo de intervenção e não se conectava às formas de gestão mais abrangentes definidas pelos atores públicos.

São Paulo apresenta, desde os anos 80, uma grande quantidade de experiências de parcerias entre o governo local e grupos organizados da sociedade civil para tentar gerar projetos viáveis, com custos reduzidos e de repercussão positiva na qualidade de vida urbana, surgidas em consequência da redução das iniciativas governamentais em matéria de gestão urbana formal, de uma nova perspectiva dos processos informais de gestão local por parte dos governos locais bem como pelo aumento do envolvimento dos grupos populares organizados da sociedade civil.

Nos anos 80, as experiências das Operações Interligadas e Operações Urbanas promoveram a parceria entre o governo local e o setor privado (Martins, 1998), mas os grupos organizados da sociedade civil não foram incluídos diretamente nesse processo, e quando muito sua participação era limitada. Foi somente a partir do fim dos anos 80 e começo dos 90 que os processos de parcerias apresentaram uma maior inclusão dos diversos atores da sociedade, em especial dos movimentos populares organizados. Apesar desses programas se transformarem ao longo dos anos 90, em função da alternância partidária do poder político e das variações próprias à dinâmica de relações estabelecidas entre os atores, as parcerias se mantiveram.

Mas a experiência daqueles anos mostrou que a parceria público-privada na gestão local pode por um lado facilmente degenerar para um favorecimento unilateral a determinados setores da sociedade civil, geralmente os dominantes, que conseguem manter um acesso privilegiado junto à máquina estatal. Nesse sentido, muitas das ações locais, como algumas das Operações Interligadas, acabaram por se tornar mais um instrumento de exceção que possibilitou contornar as

rígidas exigências da enorme carga legislativa da cidade formal, do que um efetivo exercício de co-gestão local da ocupação do espaço urbano. Por outro lado, experiências como a dos mutirões mostraram a eficácia da parceria local para a reconstituição do tecido social dilacerado por anos de desigualdade social, graças à promoção de atividades comunitárias que incluíram até a auto-gestão dos recursos públicos. Um outro exemplo de certo sucesso na parceria local é a experiência de Orçamento Participativo, levada a cabo em várias cidades do país. O que deve ser destacado é que a análise do desenvolvimento local deve considerar a maneira pela qual se estabelecem as diferentes parcerias ou novas formas de coligações emergentes entre a sociedade civil e o Estado, bem como os exatos papéis dessas parcerias.

Assim, as relações e formas práticas de compromisso entre os atores públicos e os da sociedade civil delineiam novos sistemas de gestão urbana, que permitam (re)definir o exercício de gestão no sentido de reaproximar a ação do Estado das demandas efetivas das comunidades locais, em especial na cidade informal. Dentre eles, destaca-se a governança urbana, que se refere ao processo interativo e dinâmico da malha de instituições que asseguram a tomada de decisões coletivas (Ascher, 1995; Le Gales, 1995). Um bom desenvolvimento do processo de governança urbana pode ser verificado através da habilidade dos atores sociais em participar integralmente dos processos de decisões e de ações com os diversos níveis de governo. O que há de inovador na governança é a idéia de legitimidade e responsabilidade que a gestão das estruturas públicas, e o papel da ação estatal assumem. A legitimidade depende da existência dos processos de participação coletiva do Estado e da sociedade civil, enquanto que a responsabilidade invoca a transparência nos processos de decisão e implantação. Como as estruturas e os objetivos dos processos de governança devem refletir as normas e valores, as idéias e práticas derivadas da cultura política e das teorias democráticas específicas de cada espaço local, de cada cultura bem como de cada período histórico, não existe, portanto, um único modelo de governança, mas diversos (Pierre, 1995). A análise das governanças locais poderia ser uma qualificação das configurações de parcerias que os diferentes governos municipais desenvolvem com demais atores sociais bem como seus objetivos e impactos para reduzir a dicotomia cidade formal X cidade informal das cidades brasileiras.

Nesse contexto, caberia também e sobretudo saber se estariam as parcerias determinadas apenas a clausurar e alienar os indivíduos nos processos locais ou se elas ao contrário poderiam constituir uma praxis coletiva capaz de alavancar a reintegração do tecido social e a recuperação das condições de cidadania, de reverter as prioridades da ação estatal em direção à cidade informal esquecida, e permitir assim nessas regiões ações efetivas de melhoria da qualidade do espaço físico-ambiental local, co-ambiental local, de provisão de infra-estrutura e equipamentos que garantam a sustentabilidade da ocupação do espaço urbano. Mais do que isso ainda, cabe saber se poderiam dar condições ao exercício de uma cidadania não somente ligada aos bairros mas também à cidade e à sociedade global.

## **BIBLIOGRAFIA**

- ABRUCIO Fernando Luiz & COUTO Cláudio Gonçalves, «A redefinição do papel do Estado no âmbito local», Revista da Fundação Seade : São Paulo em perspectiva, volume X, número III, Seade, São Paulo, 1996, pp. 40-47
- ASCHER François, Métapolis ou l'avenir des villes, Odile Jacob, Paris, 1995, 346 p.
- BENKO Georges e LIPIETZ Alain, Les régions qui gagnent: districts et réseaux – les nouveaux paradigmes de la géographie économique, Presses Universitaires de France, Paris, 1992
- BONDUKI Nabil, «Habitação, mutirão e autogestão : a experiência da administração Luiza Erundina em São Paulo» in BONDUKI Nabil (dir.), As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras, Nobel, São Paulo, 1996, pp. 180-194

- BOTTAZZI Gianfranco, & laquAZZI Gianfranco, «On est toujours 'local' de quelque 'global'. Pour une (re)définition de l'espace local», *Espace et Société : Les échelles de l'espace social*, número 82-83, L'Harmattan, Paris, 1996, pp. 69-92.
- CARLOS Ana Fani A., *O lugar no/do mundo*, Hucitec, São Paulo, 1996, 150 p.
- DEAK Czaba, “Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 80”, in *Espaço e Debates*, ano XVI, n.º 32, 1990.
- DOWBOR Ladislau, «Decentralization and Governance» *Latin American Perspectives – The Brazilian Left and Neoliberalism*, volume XXV, número I, Sage, London, 1998, p 28-44.
- DOWBOR Ladislau, «Governabilidade e Decentralização», *Revista da Fundação Seade : São Paulo em perspectiva - O Novo Município, economia e política local*, volume XXX, número III, Seade, São Paulo, 1996, pp. 21-31.
- INSTITUTO CIDADANIA, “Projeto Moradia”, Inst. Cidadania, Fundação Djalma Guimarães e Bancoop, São Paulo, 2000.
- LE GALES Patrick, “ Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine ”, in *Revue française des sciences politiques*, volume 45, número 1, Presses Universitaires de France, Paris, 1995, pp. 57-95.
- MARICATO Ermínia, “Metrópole de São Paulo, entre o arcaico e a pós modernida pós modernidade”, in Souza, Maria Adélia A. de, e outros. *Metrópole e globalização*, São Paulo, Cedesp, 1999.
- \_\_\_\_\_, *Metrópole na periferia do capitalismo*, Hucitec/Série Estudos Urbanos, São Paulo, 1996.
- MARTINS Maria Lúcia R., “São Paulo – entre o patrimonialismo e o processo de reestruturação”, paper para o V Seminário Internacional de la RII: *Globalización y expansión metropolitana*, FAUUSP, 1998.
- NUNES Edilson, «Poder local, descentralização e democratização : um encontro difícil», *Revista da Fundação Seade : São Paulo em perspectiva - O Novo Município, economia e política local*, volume X, número III, Seade, São Paulo, 1996, pp. 32-39.
- OHMAE Kenichi, *The End of the Nation State, the Rise of Regional Economics, How New Engines of Prosperity are Reshaping Global Markets*, The Free Press, New York, 1995, 214 p.
- OSBORNE David, «Reinventando o governo», in Jacy de Souza Mendonça (dir.), *Reinventando o governo*, Instituto Liberal de São Paulo, São Paulo, 1996, pp. 12-54.
- PACHECO Regina Sílvia, «Gestão metropolitana no Brasil : arranjos institucionais em debate» in Licia Valladares & Magda Prates Coelho, *Governabilidade e pobreza no Braidade e pobreza no Brasil*, *Civilização Brasileira*, São Paulo, 1995, pp. 191-218.
- PIERRE Jon, *Models of urban governance : exploring the institutional dimension of urban politics*, University of Strathclyde, Glasgow, 1997, 21 p.
- SANTOS Milton, *Técnica, espaço, tempo. Globalização e meio técnico-científico informacional*, Hucitec, São Paulo, 1996, 190 p.
- SIDDIQUEE Noore Alam, «Théories de la décentralisation de l'État» *Le Point de vue du Sud – Pouvoirs locaux et décentralisation*, traduit de l'anglais par Arthur Yenga, l'Harmattan, Paris, 1997, p. 23-39.
- SMITH Roberto & OLIVEIRA Aécio Alves de, «Integração social ou novas relações entre Estado e sociedade no Brasil» *Estudos Avançados*, número XXIV, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995, p. ulu, 1995, p. 117-139.
- UTZIG José Eduardo & GUIMARAENS Rafael, «Democracia e participação popular na esfera pública : a experiência de Porto Alegre», in BONDUKI Nabil (dir.), *As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*, Nobel, São Paulo, 1996, pp. 51-57.
- VILLAÇA Flávio, “Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil”, in Deák C. e Schiffer, S, *O processo de urbanização no Brasil*, Edusp/Fupam, São Paulo, 1999.

