

A QUESTÃO URBANA E A PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DE DECISÃO

Geraldo G. Serra*

RESUMO: Representação e participação dos cidadãos nos processos de decisão das questões urbanas, principalmente daquelas relativas à alocação de recursos escassos, inclusive do próprio espaço urbano, às diversas funções e atividades. Participação no planejamento e na gestão urbana. Centralização e descentralização. Compartimentação espacial como forma de conseguir a participação dos cidadãos. Formas de participação. Participação e tecnocracia. Os limites do processo de participação dos cidadãos na coisa urbana.

UNITERMOS: Gestão urbana; centralização e descentralização; participação e tecnocracia.

Introdução

Representação e participação

As propostas de participação da sociedade na administração municipal centram-se, em geral, no processo de decisão. Embora fosse bom que os cidadãos estivessem também ansiosos para participar da própria execução de muitas das decisões tomadas, dentro de um espírito de trabalho comunitário.

Os defensores da "arquitetura comunitária" entendem que o ambiente funciona melhor se os usuários tomarem parte na sua criação e administração, ao invés de serem tratados como meros consumidores¹. Da mesma forma é possível falar-se num "planejamento comunitário", num "projeto comunitário" e de forma geral num "apoio técnico comunitário".

Para Kowarick², existe uma descrença generalizada quanto aos meios convencionais de resolver os problemas urbanos. É dessa forma que esse autor vê surgirem

* Professor do Depto. de Tecnologia da FAU/USP.

1. WATES, Nick e KNEVITT, Charles. *Community Architecture*. London, Penguin, 1987. p. 3.

2. KOWARICK, Lúcio. O estado e a participação popular. In: *América Latina: crise nas metrópolis*.

as propostas de descentralização das decisões e de participação dos cidadãos no processo.

Castells diz que na participação dos cidadãos na gestão “trata-se da possibilidade e da necessidade de estender as formas de democracia, de não reduzi-las às simples instituições de delegação do poder político, com o intuito de completar as instituições representativas com formas de associação dos cidadãos mais diretamente ligadas às condições de sua vida cotidiana”³.

De outro lado, a participação pode ser vista como oposta à marginalidade, vista esta como uma forma de não-participação. Graciarena⁴ divide a participação em função da legitimidade dos grupos e das suas atividades. Contudo, aquele autor reconhece que os limites da legitimidade são muito cambiantes. Mas Arkes⁵ diz que, apesar dessa variação na legitimidade, existe uma dimensão moral na política urbana.

A participação também pode ser vista como estando relacionada com a responsabilidade social. As vantagens da participação são assim apresentadas por Sanoff:

“(...) do ponto de vista social a participação resulta numa maior satisfação das necessidades sociais e numa crescente utilização efetiva dos recursos à disposição de uma determinada comunidade”.

“(...) para o grupo usuário, ela representa uma maior sensação de ter influenciado o processo de tomada de decisões do projeto e uma maior consciência das conseqüências das decisões tomadas”.

“(...) para o projetista, ela representa informações mais relevantes e atualizadas do que antes era possível obter”⁶.

O presente trabalho centra-se na participação dos cidadãos no planejamento, no desenho urbano, no projeto e na gestão das obras urbanas, dos conjuntos habitacionais, da infra-estrutura e dos equipamentos sociais urbanos.

A ideologia da decisão

Boa parte da literatura sobre administração trata dos processos de *decision making* e de *problem solving*. Existiriam problemas passíveis de definição objetiva

Prefeitura do Município de São Paulo, Comissão Econômica para a América Latina, Universidade das Nações Unidas. São Paulo, 1985. p. 75.

3. CASTELLS, Manuel. *Cidade, democracia e socialismo*. São Paulo, Paz e Terra, 1980. p. 164.

4. GRACIARENA, Jorge. Urbanização, estrutura de poder e participação. In: *Urbanização e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro, Zahar, 1979. p. 174.

5. ARKES, Hadley. *The philosopher in the city: the moral dimensions of urban politics*. Princeton, Princeton Univ. Press, 1981.

6. SANOFF, Henry. Participatory Design in Focus. In: *Architecture & comportement/architecture & behaviour*. Lausanne, Architecture & Behaviour, 1988. p. 28.

para os quais se encontrariam respostas pela correta aplicação de determinadas metodologias. As dificuldades do processo de decisão decorreriam assim da incorreta definição do problema ou da insuficiência metodológica. Esse tipo de abordagem, de Descartes a Drucker⁷, serve para obnubilar o conflito subjacente a todo processo de decisão, principalmente na administração pública. A distorção pode chegar a um ponto tal que todo o aparato teórico e metodológico sirva apenas para fundamentar a *posteriori* decisões adrede tomadas.

Sanoff entende que “não existe ‘melhor solução’ para problemas de projeto.” Para aquele autor, os problemas de planejamento e de projeto são baseados em dois conjuntos de critérios: os *fatos*, refletidos nos dados empíricos disponíveis e as *atitudes*, que são interpretações dos fatos e julgamentos de valor. Isso conduz à conclusão que as “decisões técnicas” não são necessariamente melhores do que as “leigas”. Dessa forma, o técnico deve trazer todas as etapas do processo de planejamento à consideração da comunidade de forma “transparente”. O modo de levar essa recomendação a cabo é para Sanoff “um foro aberto” no qual participem todos os indivíduos e grupos de interesse. Finalmente, lembra ele que o processo é contínuo e sempre cambiante.

Lojkine⁸, na crítica aos trabalhos de Sfez e Crozier ressalta a qualificação ideológica dos processos de decisão⁹. O álibi fundamental é o “bem comum”. Se existe o “bem comum”, então o problema resume-se ao desenvolvimento das técnicas e metodologias que permitam linearmente identificá-lo e atingi-lo. Se, ao contrário, o espaço urbano é visto como o lugar dos conflitos gerados pela aglomeração e pela gestão do excedente, então o planejamento e a gestão são vistos como processos de alocação de recursos escassos, o principal deles sendo o próprio espaço. Nesta última visão, não cabe a abordagem do *problem solving*, mas sim a busca de uma consciência crítica sobre os conflitos aceitos e explicitados, com vistas ao estabelecimento de pactos (planos) e da sua administração.

Sistemas de decisão

Lojkine cita os três níveis de decisão definidos por Crozier: um nível administrativo, para as questões rotineiras, um nível político, para as questões não rotineiras e um nível extra-legal para lidar com reivindicações, pressões e questionamentos ao sistema de decisão.

O nível administrativo é aquele ao qual as pessoas se referem quando mencionam a “máquina” da Prefeitura. Supostamente, a prestação de serviços, a

7. DRUCKER, Peter F. *The practice of management*. New York, Harper & Row, 1954. p. 353.

8. LOJKINE, Jean. *Le marxisme, l'état et la question urbaine*. Paris, PUF, 1977.

9. SERRA, Geraldo. *Urbanização e Centralismo Autoritário*. São Paulo, Nobel/Edusp, 1991. p. 75.

aprovação de plantas, a operação dos equipamentos sociais urbanos e daquela infra-estrutura que ainda lhe está afeta, deveria ser feita pela burocracia da Prefeitura, rotineiramente, sem intervenção do Prefeito ou dos vereadores, freqüentemente ao nível de Administrações Regionais ou Subprefeituras.

O nível político envolve as decisões sobre as grandes obras no sistema viário e na infra-estrutura, a formulação de diretrizes de desenvolvimento urbano, a alocação de recursos na preparação do orçamento etc.

O nível extra-legal é o dos *lobbies*, das reivindicações das sociedades amigos de bairro, das invasões e favelas.

Existe, portanto, um sistema organizado para tomar decisões, o qual funciona, para os dois primeiros níveis, com grande facilidade, ainda que nem sempre com eficiência e eficácia. Já as decisões extra-legais, exibem com maior crueza os conflitos existentes no espaço da cidade. O sistema tem dificuldade em lidar com essas decisões, sendo essa dificuldade tanto maior quanto mais centralizado e menos transparente seja esse sistema.

Planejamento e gestão

Centralização e descentralização

Está claro que qualquer processo de promoção da participação dos cidadãos no planejamento e na gestão das coisas urbanas, mantém estreita relação com os níveis de descentralização administrativa existentes. Isto é tanto mais verdadeiro quanto maior for a dimensão da cidade considerada.

No caso brasileiro e em diversos países da América Latina, a história recente esteve marcada pela presença de fortes tendências centralizantes e autoritárias.

“Em um continente como a América Latina, em que o centralismo transbordou, não só em suas manifestações físicas, tal como a própria macrocefalia metropolitana, como também na nudez de seus traços econômico, social e politicamente concentradores e excludentes, parece estranho perguntar pelo papel que possa caber, dentro desse processo, à participação dos cidadãos”¹⁰.

Como reação às práticas do centralismo autoritário, a palavra de ordem atualmente no Brasil é “descentralização”. Assim na proposta de reforma administrativa da Prefeitura de São Paulo afirma-se que “deve-se privilegiar ao máximo

10. TOMIC, Blás. Participação e mobilização popular: o caso chileno. In: *América Latina: crise nas metrópolis*. São Paulo, Prefeitura do Município de São Paulo, Comissão Econômica para a América Latina, Universidade das Nações Unidas, 1985. p. 66.

possível, a descentralização das decisões (...)”. Mas reconhece-se que “(...) essa descentralização não significa dividir a cidade em partes autônomas, mas visa dar um tratamento às questões regionais, de acordo com suas especificidades, com maior interação com a população e a realidade local (...)”¹¹.

Participação no processo de planejamento

Dentre as posições críticas mais radicais sobre o planejamento centralizado está a de Alexander¹² que diz que a própria existência de um plano geral aliena os usuários. Uma das razões para essa alienação seria a impossibilidade dos usuários de introduzirem modificações significativas no plano. Este seria um congelamento das expectativas de modificação e construção do meio ambiente. Além disso, as tecnicidades do plano impediriam as pessoas de entender o que realmente está planejado. Diz Alexander:

“Qualquer que seja a ferramenta que se use para guiar o crescimento, deve ser uma ferramenta que as pessoas entendam em termos simples e humanos e de acordo com a experiência cotidiana” (p. 24).

Contudo, a proposta de Alexander é a utilização de “padrões” desenvolvidos pelos técnicos que seriam utilizados pelas pessoas para projetarem o seu ambiente. Termina o autor por recomendar a organização de uma equipe de planificação, a qual tem caráter eminentemente representativo, isto é, a comunidade participaria através de representantes trabalhando com técnicos.

Afirma ainda Alexander que a participação criará uma ordem rica e variada no espaço. Mas na ausência de um plano diretor e estando cada um livre para construir o que quiser e da maneira que mais lhe aprouver, reconhece o autor que o resultado mais provável será o caos. Daí a introdução dos “padrões”:

“(...) um princípio geral de projeto e de planejamento através do qual se formula um problema concreto que pode apresentar-se repetidas vezes em qualquer processo de projeto” (p. 66).

A fragilidade dessas proposições, principalmente quando retiradas do ambiente ascético em que são formuladas e lançadas na realidade do planejamento e do projeto no contexto de uma grande região conturbada ou da periferia metropolitana, mostra

11. S.E.R.A. Secretaria Especial da Reforma Administrativa. Prefeitura Municipal de São Paulo. *Proposta de novo modelo organizacional da PMSP*. São Paulo, 1991.

12. ALEXANDER, Christopher *et al.* *The production of houses*. New York, Oxford Univ. Press, 1985. p. 23.

por si só que se a participação da sociedade é importante, certamente a forma de participação não é a indicada pelo autor.

Além disso, é preciso destacar que a “participação” poderá ser utilizada apenas para legitimar processos de decisão pouco democráticos ou decisões já tomadas, pois:

“(...) Harvey já havia demonstrado que os diversos atores no jogo decisório têm poderes diferentes e que grupos pequenos, porém bem organizados e situados podem vencer interesses de grupos sociais muito mais amplos”¹³.

Participação no processo de gestão

Da mesma forma que no planejamento e no projeto, a participação na gestão do espaço e dos serviços públicos é importante. Em algumas cidades norte-americanas, nas quais o planejamento urbano tem um papel secundário em relação à gestão, a participação poderá assumir o aspecto dos conselhos de cidadãos que devem opinar sobre os grandes projetos.

Na reforma administrativa da Prefeitura de São Paulo propõe-se a “Instituição de mecanismos de participação nas decisões do Governo, ao nível central e regional”¹⁴. Essa reforma utiliza diversos mecanismos para a maior participação dos munícipes na gestão da cidade.

Em primeiro lugar, procura criar maiores facilidades para o acesso à informação. De fato, essa talvez seja a forma mais ao alcance de qualquer administração de aumentar o grau de participação na gestão.

Em segundo lugar, proliferam os conselhos, em parte como consequência da Lei Orgânica. Ao nível do Prefeito existe o Conselho de Governo e o Conselho de Planejamento e Coordenação da Ação Governamental. Ao nível das Subprefeituras existem Conselhos Regionais de Planejamento e Coordenação da Ação Governamental. Ao nível das Secretarias propõe-se os Conselhos Técnicos e as Câmaras Setoriais.

Conseqüentemente, a participação, embora não seja direta, far-se-á através de uma representação muito ampla, dividida entre algumas centenas de conselheiros. Nesse caso, o número de Subprefeituras, isto é, o nível de compartimentação do espaço, determinará o número final de conselheiros e o grau de representatividade e participação conseguido.

No caso específico de São Paulo identificam-se três classes de compartimentos administrativos: o Município, 13 Subprefeituras e 95 Distritos¹⁵.

13. SERRA, Geraldo. *Op. cit.*

14. S.E.R.A. *Op. cit.*

15. *Idem, ibidem.*

Lamentavelmente, a constituição desses conselhos, no caso da reforma administrativa de São Paulo, aponta para uma participação dominante do *staff* sobre a participação dos cidadãos. O processo de decisão, dessa forma, apesar de descentralizado, continuará nas mãos dos técnicos. O vazo positivista de uma tal colocação é por demais evidente: parte ela da assunção de que os técnicos são donos de um saber específico que lhes permite "resolver problemas", os quais não são percebidos como conflitos, isto é, como questões de poder referidas ao espaço urbano.

Compartimentação do espaço

Subdividir para compreender

A idéia de compartimentar o espaço para uma melhor operação das formas e técnicas de participação tem qualquer coisa de cartesiano. A perplexidade dos políticos, administradores e planejadores diante da dimensão das aglomerações urbanas modernas tem levado a propostas de compartimentação em partes mais apreensíveis e mais manejáveis.

Das propostas de compartimentação emergem instituições do tipo das Subprefeituras, distritos e sub-distritos. Esse método encontra diversas dificuldades.

A primeira dessas dificuldades origina-se no fato de que alguns problemas têm de fato dimensões metropolitanas. Em São Paulo, os problemas hidrológicos e de drenagem associados aos rios Tietê e Pinheiros não podem ser tratados em compartimentos da cidade ou sequer do município de São Paulo, mas pelo contrário exigem uma abordagem ao nível das bacias hidrográficas.

A segunda dificuldade emerge do fato de que a compartimentação conveniente para o trato de determinada questão não é necessariamente a mais conveniente para outro aspecto da administração municipal. Por exemplo, a compartimentação ideal para o planejamento e administração da rede escolar certamente não terá muito a ver com aquela conveniente para o combate às enchentes ou o planejamento do transporte coletivo.

A terceira dificuldade decorre do próprio processo de participação. Pretendendo-o puro e direto, pode-se chegar a dimensões tão reduzidas como às do quarteirão.

Administrações regionais e Subprefeituras

O sistema de administrações regionais existente em São Paulo é uma dessas formas de compartimentação do espaço. A crítica que se tem feito a esse sistema refere-se ao fato de que o administrador não é eleito ou que a população tem pouca

participação na administração. Além disso, reivindica-se orçamento próprio, mais autonomia etc.

A proposta da reforma administrativa da Prefeitura de São Paulo pretende corrigir esses problemas com a Subprefeitura:

“A Subprefeitura será o novo centro no âmbito regional, respondendo pelos serviços locais, executando e gerenciando com orçamento próprio os equipamentos, projetos, programas e atividades da região, coordenando e desenvolvendo políticas específicas visando a melhoria progressiva dos serviços da região”¹⁶.

Pretende-se que essa nova entidade, até como decorrência dos novos dispositivos introduzidos pela Lei Orgânica, permita uma maior participação dos cidadãos através do Conselho de Representantes, das associações de moradores, dos movimentos populares e até individualmente.

Para obviar a primeira dificuldade acima referida, as Secretarias e o Gabinete do Prefeito são encarados como o “centro dos centros” capaz agora de se dedicar apenas aos grandes problemas da cidade e da sua administração, uma vez que as Subprefeituras estão dando conta do cotidiano ao nível local.

Limites da compartimentação do espaço

As formas usuais de participação tendem à compartimentação progressiva do espaço em função das dificuldades inerentes às técnicas de participação em grupos maiores, envolvidos em problemas espaciais de maiores dimensões.

Isso não quer dizer que ao nível das decisões metropolitanas não se tenham técnicas para permitir uma maior transparência e uma maior participação dos cidadãos, inclusive através de plebiscitos e pesquisas de opinião.

Contudo, a participação direta sugere a redução na dimensão do grupo e decorrentemente do compartimento espacial abrangido. Ora, está claro que isso termina por implicar numa redução no objeto em consideração, isto é, na obra ou no serviço objeto da decisão. As decisões relativas à pavimentação de uma pequena rua ou à construção de um posto de saúde podem ser tomadas em grupos muito pequenos. Todavia, as decisões relativas a um sistema de transportes de massa ou à localização de um novo aeroporto não podem ser tomadas com participação social mais ampla, dentro de compartimentos espaciais pequenos.

Assim, verifica-se que a idéia de subdividir o espaço urbano até atingir dimensões compatíveis com uma participação direta de uma pequena comunidade,

16. *Idem, ibidem.*

tem como limite o tipo de obra cuja área de influência seja determinada pela dimensão do compartimento.

Setorização e hierarquização administrativa

Política e tecnocracia

A tecnocracia esteve no Brasil intimamente ligada ao autoritarismo, principalmente no processo de urbanização¹⁷. Alva amplia essa constatação para toda a América Latina:

“Em geral, nos países em desenvolvimento, muito especialmente na América Latina, os técnicos têm uma tendência muito clara a se assumir como representações da população. O técnico crê que o seu grau de instrução maior o habilita e lhe permite tomar decisões em nome da população”¹⁸.

Trata-se de uma consciência ingênua, no sentido que Álvaro Vieira Pinto dava a essa expressão, isto é, uma consciência que nunca pergunta a origem das suas próprias idéias. É o mensageiro da salvação, aquele que sabe!

O evidente sentido paternalista dessa atitude faz com que o técnico imagine que não apenas pode, mas que deve pensar pelos cidadãos. Acreditam que estes têm uma visão limitada e que são incapazes de enxergar, além do buraco em frente às suas casas ou outras reivindicações limitadas e egoísticas. Por isso alguns pretendem mesmo que a atuação do técnico tem algo de pedagógico e que por isso mesmo deva ser didática. Trata-se de uma missão...

É por isso que Alva recomenda radicalmente que a contribuição do técnico deva ser de informação e de método, mas não de decisão, a qual seria uma prerrogativa absoluta da população.

O Legislativo como dispositivo de participação

Todavia, a Câmara de Vereadores é um dispositivo de participação através da representação. Entre nós, a ausência do voto distrital aliada ao corporativismo promovido pelo centralismo autoritário, tem obscurecido o sentido dessa participação. Isso ocorre na medida em que os cidadãos não enxergam o vereador como seu legítimo representante.

17. SERRA, Geraldo. *Op. cit.*

18. ALVA, Eduardo Neira. Participação e descentralização: um avanço democrático necessário. In: *América Latina: crise nas metrópolis*. Ed. cit. p. 63.

Com o voto distrital, associa-se ao sistema representativo uma determinada compartimentação do espaço da cidade. Ora, tendo em vista que quase todas as formas de participação propostas implicam também compartimentações espaciais e formas de representação, é de se supor que elas tenham que associar-se ao distrito eleitoral. Podem ser também imaginados conflitos de representação, devendo nesse caso prevalecer aquela do vereador.

Essa questão é de suma importância uma vez que muitas propostas de participação popular no processo decisório são formuladas, não em associação com a vereança, mas, na verdade, em oposição ao vereador e aos políticos em geral.

Recursos para obras urbanas

A centralização das decisões é, com freqüência, decorrente da centralização dos recursos. Durante o período do centralismo autoritário, o controle dos recursos do Fundo de Garantia pelo BNH permitiu ao Governo Federal impor a sua visão da urbanização brasileira a todos os estados e municípios.

As administrações municipais centralizam também as suas receitas, distribuindo-as segundo o orçamento aprovado pela Câmara de Vereadores. Em decorrência, têm surgido diversas propostas sobre uma maior participação da população na elaboração dos orçamentos municipais. Pode-se, entretanto, antever as decepções que essa solução gerará. De fato, pelo menos enquanto durar o processo recessivo, o grau de liberdade que o Executivo e o Legislativo têm é muito reduzido. Isto porque de um lado as despesas de custeio consomem a quase totalidade da receita e de outro as vinculações constitucionais liquidam a pouca margem de liberdade eventualmente sobrando.

Não sendo muito significativos os resultados obtidos com a participação na atividade de planejamento do orçamento e na sua aprovação, a atenção dos municípios pode deslocar-se para a gestão da sua aplicação.

A participação na gestão orçamentária vem associada à compartimentação do espaço. Propõe-se regionalizar o orçamento, proporcionalmente à arrecadação ou à população, ou de acordo com outro critério, e espera-se que as decisões relativas à efetiva e final alocação dos recursos seja tomada ao nível de conselhos regionais associados a administrações regionais ou Subprefeituras.

Ora, considerando-se a redução significativa que as funções municipais vêm experimentando e o reduzido grau de liberdade orçamentária, resulta que as decisões locais podem restringir-se a opções muito estreitas, em geral relativas à localização de determinado equipamento ou infra-estrutura.

Resta lembrar que a atividade daqueles conselhos regionais poderá ser muito maior do que simplesmente discutir estreitas opções de um orçamento debilitado, se as diretrizes do plano diretor deixarem mais abertas as decisões relativas às intervenções privadas.

Se o plano diretor, instrumentado por legislação de parcelamento e uso do solo, estabelece diretrizes precisas e finais sobre os diversos compartimentos do espaço urbano, então o que se precisa é apenas de um técnico-burocrata que analise as propostas apresentadas pelos diversos interessados, aprovando as que estiverem conformes com a lei e rejeitando as demais. O que agora se propõe é que essas diretrizes sejam mais flexíveis, deixando ampla margem de decisão para os conselhos de cidadãos e para as Câmaras de Vereadores.

É claro que se pode argumentar que as decisões desses conselhos ou das Câmaras não são suficientemente esclarecidas do ponto de vista técnico ou que podem estar sujeitas a pressões de grupos de interesses. Quanto ao primeiro argumento, como já se viu, é caracterizadamente um desvio ideológico de tipo positivista, além de que não está dito que os conselhos e as Câmaras não possam se aconselhar adequadamente, quando julgarem necessário. Quanto aos grupos de pressão, basta verificar como estão eles ativos junto aos corpos técnicos e burocráticos das Prefeituras, de forma muito menos transparente e muito mais suspeita, pois na melhor das hipóteses poder-se-ia questionar a capacidade dos funcionários de resistirem a essas pressões.

Perspectivas da participação

O conceito de participação

O conceito de participação refere-se principalmente à participação direta dos cidadãos no processo decisório. Essas decisões podem referir-se à organização do espaço urbano, à construção de obras públicas de infra-estrutura, de equipamentos sociais urbanos ou de habitações, ou mesmo a aspectos administrativos ou de prestação de serviços públicos.

A participação não implica na tomada de decisão exclusivamente pelos cidadãos. Ela não exclui – e nem poderia fazê-lo – a participação das autoridades municipais e dos técnicos. Face a essa conceituação está claro que nas diversas formas de participação, mais ou menos adequadas a esta ou àquela decisão, o nível de influência direta dos cidadãos poderá ser mais ou menos intenso.

Formas de participação

Saroff sugere diversas técnicas para obter-se a participação comunitária no planejamento e na gestão do urbano tais como levantamentos de opinião, reuniões de vizinhos, conferências, grupos de trabalho, seminários e entrevistas. Dentre as

diversas alternativas aquele autor descreve os Centros de Projetos Comunitários. O seu objetivo era:

“(...) oferecer serviços de projeto e de planejamento para habilitar os pobres a definirem e implementarem seus próprios objetivos de planejamento. As premissas que guiavam a operação dos CPCs era que as comunidades devem ter o direito de participar no planejamento do seu próprio futuro.”

Esse tipo de esforço é chamado pelo autor de *advocacy planning*, pois como um advogado, o CPC representa o seu cliente e o ajuda a clarificar e expressar as suas idéias. Trata-se de fornecer recursos técnicos adequados a reivindicações populares, pois o monopólio da técnica é visto como uma forma de exercício do poder. A habilitação técnica dos pobres é vista assim como uma forma de “redistribuição do poder”.

A participação é classificada por Burns¹⁹ em quatro categorias: a *consciência*, envolvendo a descoberta e redescoberta da realidade do ambiente e da situação; a *percepção*, que se segue à tomada de consciência da situação para compreender suas determinações físicas, sociais, econômicas e culturais; a *tomada de decisão*, quando os participantes programam e projetam suas prioridades, e finalmente a *implementação*, quando as pessoas participam da resposta às questões do tipo como, onde, quando e quem.

Em algumas experiências de planejamento participativo foi possível observar a evolução das três primeiras fases da classificação de Burns. Em particular na elaboração dos planos diretores de Santa Maria – RS, de Porto Velho – RO e de Santa Bárbara D'Oeste – SP, a participação da sociedade foi tentada através da realização de seminários abertos a toda a população para discussão de cada etapa do processo.

Em Santa Maria foram realizados oito seminários temáticos, a saber: objetivos, quadro atual, diagnóstico, critérios de avaliação, alternativas de desenvolvimento, avaliação das alternativas, diretrizes e instrumentação legal. Com exceção da primeira reunião realizada pela manhã, todas as demais reuniões foram iniciadas às 8 horas da noite, prolongando-se até quase meia-noite. As reuniões eram precedidas de ampla divulgação através da televisão, do rádio e dos jornais, não apenas do horário e do local onde seriam realizadas, mas também do que tratariam.

As etapas de conscientização e de percepção da problemática urbana ocorrem de forma visível pois, embora as pessoas conheçam muito bem as suas necessidades, a maioria nunca viu um mapa da sua cidade, e muito menos uma fotografia aérea ou uma imagem de satélite. Estatísticas disponíveis nos anuários do IBGE são recebidas com espanto. Os levantamentos do uso do solo e os diagnósticos do sistema viário são sempre acompanhados com muito interesse.

19. SANOFF, Henry. *Op. cit.* p. 29.

Já a etapa de tomada de decisões não pode se processar com a mesma facilidade. Alguns grupos de interesse comparecem organizados: comerciantes da área central, grupos de defesa do meio ambiente, corretores de imóveis, dentre outros. No caso de Santa Bárbara D'Oeste e de Limeira os grupos ambientalistas fizeram-se presentes e exerceram pressões eficazes sobre os rumos do plano.

Fruet²⁰ cita muitas formas de participação em diversos setores da administração de Curitiba. Além das reuniões com a população interessada no próprio bairro ou região, descreve ele o uso do telefone para apresentação de reivindicações e para a solicitação de serviços públicos e até de certidões.

Cavalcanti relata a forma encontrada em Recife para a participação:

"Adotamos o Sistema de Ação Comunitária (SAC), que hoje já conta com 26 barracões avançados. Esses barracões são uma espécie de mini-prefeituras instaladas em todas as áreas carentes (...)”²¹.

Essa é a solução da compartimentação e descentralização. Em primeiro lugar divide-se o espaço em compartimentos mais manejáveis, mais fáceis de entender... A seguir, cria-se uma administração descentralizada com certo grau de autonomia.

É interessante considerar uma outra proposição de Cavalcanti: a transparência administrativa seria uma forma de participação. De fato, a disponibilidade ampla de informações sobre todas as decisões tomadas pelo Executivo, a abertura de canais de informação, o amplo acesso à imprensa, aos políticos (principalmente os da oposição!) e à população em geral às informações sobre os atos e fatos da administração municipal são um pressuposto de qualquer forma de participação e meio caminho andado para ela.

A participação pode assumir formas as mais variadas. Ela está sempre ligada às idéias de descentralização, acessibilidade, transparência e responsabilidade, como bem colocado na reforma administrativa da Prefeitura de São Paulo²².

A democracia direta

Alguns autores pretendem que o processo de participação poderia ampliar-se sempre, até atingir os níveis de uma autêntica democracia direta. Castells²³ (1980) propugna pela autonomia dos movimentos cidadãos de participação, no sentido de

20. FRUET, Maurício. Curitiba discute com a comunidade. In: *América latina: crise nas metrópolis*. Ed. cit. p. 94.

21. CAVALCANTI, Joaquim. Recife: dividindo responsabilidades. In: *América Latina: crise nas metrópolis*. Ed. cit. p. 103-9.

22. S.E.R.A. *Op. cit.*

23. CASTELLS, Manuel. *Op. cit.*

que eles mesmos decidam qual a amplitude da sua atuação. Atribui ele à tradição burguesa-liberal a noção de que "a participação dos cidadãos no processo de decisão limita-se à sua filiação a um partido político e/ou à emissão de seu voto". Compreende que dessa forma caminha-se para a autogestão:

"A crescente aspiração pela *autogestão* significa concretamente isso: a capacidade dos movimentos sociais autônomos de incidir diretamente no funcionamento do sistema político"²⁴.

Castells vê na participação "(...) a grande possibilidade histórica de ampliar as formas de democracia representativa articulando-as com elementos de democracia direta (...)" Aqui está portanto a proposta da democracia direta.

Os argumentos contrários à maior participação dos cidadãos nas decisões de planejamento, projeto e gestão, são de dois tipos. O primeiro descreve um modelo radicalizado de participação no qual todas as decisões seriam tomadas com a participação de todos os cidadãos, decretando assim o fim da democracia representativa e propondo uma espécie de democracia direta. Após a construção dessa quase caricatura da participação, o argumento pode tomar duas variantes. A primeira expõe a coisa toda ao ridículo, mostrando a patente e óbvia inviabilidade da proposta em qualquer município que tenha mais do que alguns milhares de habitantes. A segunda variante tenta provar que já existem condições para a operação de um tal sistema, face a determinados avanços tecnológicos na área da informática e da comunicação, o que tende a remeter a implementação da proposta para uma era de ficção científica.

O segundo tipo de argumento parte do reconhecimento de todas as vantagens da participação comunitária nos países centrais, mas levanta o despreparo do nosso povo para poder discernir corretamente as complexas questões urbanas. Ora, é fácil reconhecer aqui o viés positivista: a questão urbana não seria política, mas técnica.

Limites da participação

Na verdade, Castells deixa muito claro como vê os movimentos urbanos e as reivindicações por participação como um "elemento tático", isto é, instrumentalizado no sentido de outros objetivos políticos mais amplos. Da mesma forma, De Angelis²⁵ acredita que os projetos técnicos de participação popular só têm sentido quando "levarem junto consigo a fermentação de uma consciência política de transformação da sociedade."

24. *Idem, Ibidem.* p. 167.

25. DE ANGELIS, Waldir. Participação ou cooptação? *In: América latina: crise nas metrópolis.* Ed. cit. p. 79.

De outro lado, Padrés alerta para os riscos da anarquia. A solução encontrada no México é o apoio nas organizações diversas existentes na sociedade:

"(...) convidam-se todas as organizações sociais, as diferentes câmaras de comércio, as organizações profissionais, ou seja, praticamente toda a comunidade participa. O único que se pede é que a participação seja de forma organizada, isto é, que a pessoa que vai participar represente alguma instituição, algum grupo de vizinhos, para que haja ordem"²⁶.

Ou seja, "para que haja ordem" é necessário voltar a um sistema representativo, e este sem o controle da legitimidade da representação e com um laivo corporativo.

Outro limite do sistema de participação aparece quando se considera a aprovação do orçamento municipal. Dallari²⁷ imagina haver uma possibilidade de participação, mesmo reconhecendo que o próprio sistema de representação, isto é, a Câmara de Vereadores, tem dificuldade em influenciar em profundidade a proposta orçamentária.

Nos movimentos de favelados em São Paulo, aparece um outro limite ao processo de participação. Nesses casos, o objetivo principal é a regularização da posse da terra e não a participação no planejamento ou projeto do futuro conjunto. Esta participação pode surgir mais tarde, em geral induzida por técnicos do Governo ou dos diversos grupos infiltrados no movimento. No caso da favela de Heliópolis, na cidade de São Paulo, "agentes externos interferiram na dinâmica de organização e atuação da Comissão de Moradores, como a Fabes/Ipiranga, o Centro Acadêmico XXII de Agosto, a Pastoral da Favela, além de partidos políticos especialmente o Partido dos Trabalhadores"²⁸.

Outras dificuldades podem também se apresentar. Em Cuiabá, no Mato Grosso, o projeto Promorar, do BNH, foi desenvolvido pela Cohab-MT, para um conjunto de 11 favelas, com um contingente de mais de 20.000 moradores. O método utilizado para facilitar o processo de participação popular foi trabalhar, na fase do ante-projeto, quando as decisões principais são tomadas, sobre uma fotografia aérea colorida e ampliada em tamanho A3. De fato, torna-se muito mais fácil para os moradores compreenderem o espaço da favela, proporem e discutirem as diversas intervenções quando o desenho é elaborado diante dos mesmos sobre a fotografia.

Mesmo nesse caso de Cuiabá, está claro que a elaboração dos ante-projetos não foi feita em reuniões de 2.000 ou 3.000 pessoas, mas sim com grupos de lideranças de cada favela, em reuniões com 10 ou 15 pessoas, além dos técnicos.

26. PADRÉS, Fernando. Participação ou anarquia? In: *América latina: crise nas metrópolis*. Ed. cit. p. 80.

27. DALLARI, Pedro. Participação no orçamento? In: *América Latina: crise nas metrópolis*. Ed. cit. p. 81.

28. SAMPAIO, Maria Ruth Amaral de. *Heliópolis: o percurso de uma invasão*. São Paulo, 1990. Tese (Livre-Docência) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

Após chegar-se a alguma conclusão, eram então realizadas reuniões maiores, com 80 a 100 pessoas, para apreciar as propostas e eventuais modificações.

Em Cuiabá, foi possível constatar dois fatores de perturbação no processo de participação, comuns a muitos outros casos. Em primeiro lugar, a situação de penúria e instabilidade é de tal ordem que a reivindicação pela regularização da posse minimiza o debate em torno da organização do espaço. Em segundo lugar, a grande mobilidade dos moradores, associada à sua recente urbanização, dificilmente permite utilizar a expressão "comunidade" para aquela aglomeração de pessoas. De fato, um comportamento comunitário apenas esboça-se durante as discussões do projeto.

Conclusões

Existe uma certa contradição entre a reivindicação por maior participação dos cidadãos nos processos de decisão do planejamento e da gestão urbana e as formas de representação política. Essa contradição revela-se de forma mais aguda quando a dimensão das aglomerações, dos problemas ou dos projetos torna impossível uma participação direta de todos os cidadãos, passando a implicar níveis cada vez maiores e mais distantes de representação.

Contudo, a ameaça maior que os processos de decisão dos assuntos urbanos sofre não vem dessa contradição, mas sim da concepção linear e positivista desse processo, a qual o vê como passível de tratamento técnico e não relacionado com as questões do poder. A decorrência é a tecnocracia.

A percepção da contradição entre a proposta de participação e a necessária representação proporcional à dimensão dos objetos e questões em pauta, leva à proposta da compartimentação espacial, e decorrentemente, da população. Ora, essa compartimentação tem como limite a dimensão dos objetos, setores, problemas e projetos.

Todavia, isso não significa que não seja possível e conveniente a participação dos cidadãos. Pelo contrário, ela será sempre possível, desde que se considere uma gama mais variada de formas de participação. Em primeiro lugar reconhecendo a legitimidade e importância das representações constitucionalmente definidas, ainda que as mesmas sejam passíveis de aperfeiçoamento, por exemplo através do voto distrital.

A informação e a transparência dos processos decisórios são a forma mais elementar de iniciar a participação. Seguem-se os seminários e reuniões, as enquetes de opinião, o *advocacy planning*, e outras formas que podem ser desenvolvidas em função do quadro cultural e do tipo de questão que está sendo tratada.

Finalmente, em ambientes de carência muito pronunciada, a participação pode ser manipulada no sentido de coonestar decisões adrede tomadas.

Referências bibliográficas

- ALEXANDER, Christopher *et al.* *Urbanismo y participación: el caso de la Universidad de Oregón*. Barcelona, Gili, 1976.
- ASSIS, Eleonora Sad de *et al.* Experiência de planejamento participativo na urbanização de favelas de Belo Horizonte. In: DESENHO URBANO, II SEDUR. Anais. São Paulo, Pini, 1986. p. 263-293.
- CARDOSO, Ruth C.L. Participação política e democracia. *Novos Rumos CEBRAP*. São Paulo, CEBRAP, 26, p. 15-24, mar. 1990.
- CASTELLS, Manuel. *La question urbaine*. Paris, Maspero, 1977.
- CLARK, Helene e MANZO, Lynne. Community gardens: factors that influence participation. In: EDRA 19/1988 Peoples's Needs/Planet Management Paths to co-existence. Washington, EDRA, 1988. p. 57-61.
- MARCUS, Clare Cooper e SARKISSIAN, Wendy. *Housing as if people mattered*. Berkeley, Univ. of California Press, 1986.
- WILHEIM, Jorge. *A pedagogia da participação*. In: *América Latina: crise nas metrópoles*. Ed. cit. p. 78.

THE URBAN QUESTION AND PARTICIPATION IN THE DECISION-MAKING PROCESS

ABSTRACT: representation and participation of citizens in decisions of urban questions, principally those relating to the allocation of scarce resources, including even the allocation of urban planning and administration. Centralization and decentralization. Spacial compartmentalization as a way of generating participation of citizens. Forms of participation. Participation and technocracy. The limits of the process of participation of the citizens in the urban sphere.

KEYWORDS: Urban administration; centralization and decentralization; participation and technocracy.