

A construção da esfera pública no planejamento urbano. Um percurso histórico na cidade de Santos

Luiz Antonio de Paula Nunes

Resumo

O objetivo deste trabalho é o estudo do processo de participação da sociedade civil no planejamento urbano no período compreendido entre os anos de 1945 e 2009, tendo como objeto a cidade de Santos, que é tomada como estudo de caso. O foco está na construção e institucionalização de espaços políticos, como comissões e conselhos, onde ocorreram debates para formulação de propostas de intervenção e elaboração de legislação urbanística. Tendo como base uma revisão bibliográfica sobre a temática envolvida, aliada ao levantamento documental, a fim de constatar como esse percurso histórico se deu, pretende-se responder questões sobre como e por que se construíram e se institucionalizaram essas arenas no nível local.

Palavras-chave: cidade; planejamento; cidadania; governança; democracia.

Abstract

The aim of this work is the study of the process of civil society participation in urban planning in the period between 1945 and 2009, having as object the city of Santos, which is taken as a case study. The focus is the construction and institutionalization of political spaces such as commissions and councils, where debates were held in order to formulate proposals for intervention and urban legislation production. Based on a bibliographical review, allied to a documental survey in order to check how this historical path occurred, the aim is to answer questions about how and why those arenas were built and institutionalized in the local level.

Keywords: city; planning; citizenship; governance; democracy.

Introdução

A história da democracia deve ser vista como um processo dinâmico, constantemente alterado por mobilizações que a identificam cada vez mais com a pluralidade de interesses. Nesse percurso histórico, pode ser vista tanto como a oportunidade dos cidadãos de participarem do processo político através do voto como pela possibilidade de participarem das tomadas de decisões. Nas últimas décadas do século XX, as questões relativas à participação dos cidadãos tornaram-se presentes em diversas áreas, inclusive na formulação de propostas relacionadas com o desenvolvimento urbano.

A questão que se coloca é: Esse cenário é novo ou é consequência de um percurso histórico em que planejamento urbano, participação e concepção de democracia estão intrinsecamente relacionados? O que se pretende demonstrar é que, na trajetória histórica do planejamento urbano, ocorreu um processo de construção da esfera pública derivado da trajetória das concepções de democracia, estruturação do Estado, sociedade civil e cidadania.

Ao fazermos esta análise, encontramos relações entre planejamento urbano e política, em que a participação passou a assumir papel cada vez mais relevante. Isso implicou a formulação de novos conceitos, tais como espaço público e esfera pública, além da redefinição de outros, como sociedade civil e cidadania.

A base teórica teve como principais referências autores como Maria da Glória Gohn, Carole Pateman, Alain Touraine e Norberto Bobbio, além do conceito de esfera pública de Jünger Habermas e análises

elaboradas sobre esse conceito e sobre sociedade civil por, dentre outros, Sérgio Costa, Adrian Lavalle e Elenaldo Teixeira. As referências que aqui constam são apenas aquelas utilizadas para elaboração deste artigo: para verificar toda a bibliografia utilizada na pesquisa vide Nunes (2006).

Neste artigo, privilegiou-se a análise do cenário político brasileiro em conjunto com a história do pensamento urbanístico, tomando a cidade de Santos como estudo de caso e utilizando o recorte temporal definido pelos anos de 1945 e 2009, dividido em três períodos. O primeiro período, de 1945 a 1964, trata, no contexto do restabelecimento do regime democrático no Brasil, de como o planejamento urbano passou a ser pautado na agenda política. O segundo período, de 1964 a 1984, trata, no contexto histórico do autoritarismo brasileiro, do isolamento da atividade do planejamento pela centralização tecnocrática. O terceiro período, de 1984 a 2009, trata, no contexto da redemocratização do Brasil, das recentes experiências de participação no processo de gestão urbana.

1945 a 1964 – Democracia e politização

Nessa época, acirravam-se os conflitos ideológicos, produzindo consequências políticas para o processo democrático de sinais opostos. Para o liberal, o protagonismo da sociedade está no indivíduo, enquanto que, para a chamada “esquerda”, o protagonismo está nos sindicatos e organizações populares. O conceito de democracia, como forma de

exercício da política, variava de um método para escolher lideranças que tomariam decisões em nome dessa maioria a um método eficaz para se resolver conflitos e obter consenso.

Já a participação de organizações da sociedade civil em organismos do Estado pode ocorrer como uma resposta institucional a um processo que, neste trabalho, chamamos de “politização”. Normalmente, esse termo é utilizado para designar o processo de conscientização dos cidadãos, ou classes sociais, de seus deveres e direitos políticos, preparando-os para exercê-los, mas, para este trabalho, estamos utilizando-o para designar o processo que leva um determinado tema a ser incorporado na pauta política.

O processo político implica a conciliação de posições conflitantes para a tomada de decisão relativa ao bem comum, independentemente da qualificação que se dê a esse bem e a forma de sua realização. Vista dessa forma, uma questão se torna política à medida que adquire um caráter polêmico e quando sua solução é considerada como um bem público e que passa a receber o respaldo, ou é almejado, de um agente do poder. Como corolário dessa colocação, podemos falar em politização quando afirmamos que um determinado tema passa a ter maior densidade política por integrar em si essas três condições: polêmica, bem comum e poder de decisão. Dessa forma, o tema se torna político pela sua relevância em termos práticos, quando envolve diretamente questões fundamentais da vida dos indivíduos ou, em termos estratégicos, quando se torna atrativo nos meios de comunicação.

Portanto, “politizar” um determinado tema é torná-lo “atrativo”, o que pode ser feito pela sua “imagem” ou pela importância

dos agentes que o expõem, e relaciona-se assim com os meios de comunicação disponíveis. O governo pode procurar estimular o debate dos temas cuja perspectiva de encontrar decisão consensual seja mais óbvia, ao mesmo tempo em que, pelo contrário, pode dificultar quando a solução poderia ameaçar interesses estabelecidos.

A Comissão do Plano da Cidade de Santos

No final dos anos 40, a partir do início do processo de retomada democrática no Brasil, a cidade de Santos continuava sob intervenção federal, mas, no âmbito do planejamento urbano, essa época corresponde à sua inserção na pauta política, num processo que acabou por criar a primeira instância de participação para discussão sobre o planejamento urbano na cidade de Santos: a Comissão do Plano da Cidade.

A preocupação com o tema parece se relacionar com a importância dos agentes que o expunham nesse momento, Anhaia Mello e Prestes Maia, dois dos mais importantes urbanistas brasileiros da época, que foram citados direta ou indiretamente nas plataformas eleitorais da maior parte dos partidos políticos, enquanto que a questão da habitação, por outro lado, constituiu-se como um dos temas centrais dos comunistas.

A pauta política do planejamento urbano parece estar associada a diversos fatores: a experiência bem-sucedida de Prestes Maia na cidade de São Paulo, a postura de Anhaia Mello, que defendia a participação da sociedade civil no debate sobre a cidade

através das Comissões, a promoção de debates e eventos com a presença de técnicos que discutiam as questões urbanas por iniciativa de associações, como o Rotary Club, Associação dos Engenheiros de Santos e Sociedade Amigos da Cidade, e, principalmente, o fato de o Plano Geral oferecer uma perspectiva de se encontrar uma decisão consensual para os problemas urbanos que se agravavam.

A ideia de cidade planejada, através de comissões que estabelecessem um compromisso das administrações com o plano, correspondia à garantia de salvaguarda dos interesses privados no processo de desenvolvimento urbano, assim como também representaria um elemento de ligação do sistema com a estrutura política, que detinha o poder de decisão.

A Comissão do Plano da Cidade, a partir de 1948, passou a discutir o futuro e o presente da cidade analisando todos os processos relativos à urbanização, garantindo a existência de um espaço institucional para dar continuidade aos debates que ocorriam em outros espaços, repercutindo nessa esfera a opinião pública e influenciando o processo de tomada de decisão. Por outro lado, também ocorreu a valorização do “saber técnico”, visto que a representação que se pretendia era “técnica”, enquanto outros setores da sociedade civil estariam excluídos nesse momento. A “centralização”, enquanto característica do planejamento urbano nesse período, decorre naturalmente da valorização do formalismo técnico e jurídico, que seria uma forma de dificultar um processo político que permitisse atender às demandas sociais, uma vez que essas colocassem em perigo os interesses dos grupos dominantes (cf. Touraine, 1996, p. 36).

Na Comissão do Plano, as associações estavam representadas através de duas agremiações que reuniam os setores da classe média urbana da época, o Rotary Clube e a Associação de Engenheiros de Santos. Todos os participantes da Comissão eram membros de uma dessas associações. Apenas 10% correspondia a profissionais liberais, 40% dos membros eram da Câmara Municipal, 20% eram técnicos da Prefeitura e 30% de empresas privadas.

Essa participação legítima, mas de caráter corporativo, era vista de maneira positiva pelas elites, na medida em que esses grupos eram representantes dessa mesma elite e avessos ao conflito. A politização do planejamento chegou ao ponto que interessava aos grupos dominantes, impedindo debates que fugissem a um consenso sem respaldo primordialmente técnico.

Com essas características, essa Comissão não pode ser considerada como uma esfera pública nos termos propostos por Habermas, porém, alguns de seus princípios já estavam presentes, o que a torna, de fato, uma arena de discussões das questões urbanas, mesmo que faltassem na sua composição segmentos a serem representados.

O encaminhamento de temas polêmicos demonstrou que o debate permitia certa transparência na discussão dos temas urbanos e do planejamento da cidade, com repercussão em setores da sociedade antes da tomada de decisão final, o que era sem dúvida um avanço em termos de participação, ainda que restrita (Nunes, 2001).

A composição da Comissão do Plano da Cidade permaneceu a mesma durante os três anos que duraram os estudos para elaboração do Plano de Expansão e Melhoramentos da Cidade, aprovado em 1951. Em 1952, a

Comissão Consultiva do Plano da Cidade foi instituída com uma composição mais heterogênea, pela representatividade de outros setores, mas sua atuação foi reduzida e não há registros significativos sobre ela.

Como em outras cidades brasileiras, o zoneamento e os índices urbanísticos passaram a dominar o pensamento urbanístico e o planejamento urbano, aspectos que passaram a ser fundamentais para a indústria da construção civil, particularmente na cidade de Santos.

No início da década de 1960, em que pese ter sido marcante a ampliação da participação política, esta acabou por não se institucionalizar plenamente, justificando de certa forma o percurso que “teve como eixo as atividades e discursos que vieram a desembocar nos atuais planos diretores” (Villaça, 1999, p. 175).

1964 a 1984 – Autoritarismo e centralização

Esse período é caracterizado pela suspensão das garantias democráticas no Brasil. A participação da sociedade civil se reduziu em todos os níveis e coincidiu com conflitos sociais decorrentes das alterações no quadro urbano brasileiro e o planejamento se consolidou como instrumento de política governamental, influenciado por experiências anteriores e propostas da Comissão Econômica para a América Latina – Cepal.

Como pano de fundo da busca pela racionalidade técnica, havia um caráter autoritário e uma estratégia de implantação de instâncias institucionais compatíveis com o esforço centralizador de modernização da

administração e dos meios de produção do país. Ao contrário do que se assistiu a partir do final da década de 1940, o planejamento urbano saiu da agenda política e assumiu uma característica ainda mais tecnocrata, passando a ser uma forma de “despolitizar” os conflitos urbanos.

Os princípios liberais associados com ideais de uma política do bem-estar social, através de uma relação equilibrada entre iniciativa privada, interesse público e apropriação de benefícios da ação coletiva, predominavam no Plano Diretor Físico aprovado em 1968, num texto prolixo que, apesar de não ultrapassar a barreira do discurso, foi substituído somente depois de 30 anos.

O Conselho Consultivo do Plano Diretor Físico – Coplan, que substituiu os espaços anteriores de discussão, era composto por sete membros designados pelo prefeito, dos quais quatro eram representantes do Poder Executivo, o que lhe conferia a predominância na constituição desse Conselho, com técnicos das áreas de engenharia e do direito.

Foram justamente essas pretensas superioridade e neutralidade da técnica que levaram o planejamento a um isolamento em relação à população, e a ausência desses mesmos resultados terminou por transformar o Plano Diretor em um texto burocrático, cujo interesse político, principalmente num momento histórico em que inexistia o controle social sobre essas atividades, restringia-se aos aspectos que poderiam alterar o valor da terra e atender interesses de investidores.

Esse momento correspondia a novos entendimentos no ideário de planejamento urbano e a utilização crescente de análises com base nas relações produtivas determinadas pela desigualdade das condições

materiais entre as diferentes classes sociais para compreender os padrões de urbanização e o processo como se dava o acesso à terra e aos meios de consumo coletivo.

No Brasil, esse aspecto influenciou nos debates, intensificando críticas ao padrão centralizador que marcou o período autoritário e gerando propostas de descentralização que passaram a ganhar força não só como um meio para se alcançar justiça social na gestão da cidade, mas como a possibilidade de democratização do país.

Participação como resistência democrática

Na década de 1970, a participação da sociedade civil e os movimentos sociais assumiram a forma de resistência ao autoritarismo e à centralização excessiva do regime militar numa “ética política de nós *versus* eles” (Linz e Stepan, 1999, p. 28) cuja ênfase na dicotomia entre sociedade civil e Estado foi útil para isolar o regime não-democrático; mas na década de 1980 a sociedade civil começou a se configurar mais como “uma rede de associações, movimentos, grupos e instituições, que, articulada com setores liberais e lideranças empresariais, participa ativamente do processo de redemocratização” (Teixeira, 2001, p. 24).

Nessa época, um anteprojeto de lei federal condicionava a propriedade à sua função social, trazia novos instrumentos urbanísticos e colocava a participação das comunidades interessadas como parte fundamental na elaboração e execução de normas, diretrizes e planos urbanísticos, mas não teve resultado imediato, a não ser mostrar que existia um esforço de resistência à

centralização excessiva, e que novas ideias e conceitos sobre cidadania, sociedade civil e democracia participativa eram absorvidos pelas mais diversas áreas de conhecimento, inclusive no planejamento urbano.

1984 a 2009 – Participação e democracia

Esse período corresponde ao restabelecimento, no Brasil, dos direitos civis fundamentais. A sociedade deparou-se então com conflitos e divergências que surgiram de um conjunto de demandas reprimidas ao longo de duas décadas. Seria preciso não só reconhecer como legítimos os interesses divergentes como também criar os canais de participação da sociedade, num verdadeiro processo de negociação.

Nesse momento da história brasileira, o termo “participação popular” se generalizou como forma de obter o rearranjo das relações entre Estado e Sociedade e se aperfeiçoar o tema da igualdade de oportunidades. A segunda metade da década de 1980 se iniciou com a certeza que participação e eleições eram fundamentais para o processo democrático e para que se alcançassem níveis adequados de bem-estar.

Participação como conquista

Em 1985, inaugurou-se no Brasil o primeiro ciclo do que se chamou de “democracia urbana”, caracterizado pela participação dos movimentos sociais, e, nas eleições de 1988, o segundo ciclo dessa “democracia urbana” se caracterizou pela maior radicalidade no

discurso sobre a participação direta, com ênfase na proposta de instalação de conselhos deliberativos e orçamento participativo (Soares e Gondin, 2002, pp. 65 e 66).

Dentre as teses sobre participação que passaram a ser veiculadas, prevaleceram as que defendiam mudanças institucionais, democraticamente construídas, criando direitos num quadro de respeito às liberdades constitucionais. Mecanismos de participação e consulta foram incorporados e consolidados com a promulgação, em 1988, da Constituição Federal.

Nas referências teóricas do debate sobre a sociedade civil, o aspecto estritamente decisório da participação perdeu sua ênfase para dar lugar ao debate público das questões, à proposição de alternativas, exigência de prestação de contas dos atos dos agentes públicos e consequente responsabilização dos que tomam as decisões, ao que Habermas chama de política deliberativa (Teixeira, 2001, p. 36), onde a dimensão negociada é enfatizada.

Nessa concepção de democracia, o conflito, mais do que inevitável, passa a ser visto como legítimo e necessário e sua solução passa por mudanças estruturais na relação de poder da sociedade. Descentralizar e desconcentrar ganharam novo significado, não mais como ferramenta para abrir “brechas” no sistema, mas como instrumento para legitimar interesses divergentes ante o reconhecimento da emergência de conflitos.

Participação como princípio

Esses conceitos dominaram o debate sobre a participação democrática da sociedade civil no processo político e serviram muitas

vezes como ponto de referência para esboçar teorias sobre canais de interlocução entre sociedade e Estado. Dentre esses novos canais, os conselhos de gestão passaram a ser uma nova forma de influenciar as decisões políticas.

A participação deixava de ser uma conquista e passava a se tornar um princípio a ser garantido. Os conselhos gestores e novos projetos em termos de intervenção coletiva, organização e desenvolvimento social, efetivavam-se, colocando novas questões para o debate sobre planejamento urbano e municipal.

As eleições de 1992 deram início ao terceiro ciclo das gestões locais inovadoras, que, desta vez, além da ênfase no orçamento participativo, introduziam o conceito

[...] de parceria e de desenvolvimento econômico como condições para uma administração bem-sucedida [combinando] formas de participação semidireta na gestão (os conselhos setoriais) com a parceria da iniciativa privada, ONGs e organizações populares no desenvolvimento de projetos econômicos. (Soares e Gondin, 2002, p. 67)

Se, por um lado, isso passou a ser a marca dos governos democráticos populares, por outro, iniciava-se um processo de assimilação institucional desses conceitos que passariam a serem contemplados nos discursos dos mais variados matizes políticos. O que se observou foi certa “diluição nas marcas ideológicas do discurso, muito embora persistam nítidas diferenciações políticas na natureza das ações” (ibid., p. 69), na medida em que, “independentemente de tendências ideológicas, [essa visão era]

imperativa para o enfrentamento da crise social” (ibid., p. 74).

Fica evidente que a questão da participação na gestão, especialmente do desenvolvimento local, passou a ser incorporada à agenda de muitos atores sociais e é hoje um dos principais temas de discussão e intervenção, nas três esferas de governo, ainda que o significado e o conceito de participação e de desenvolvimento apresentem possibilidades diversas.

Participação como estratégia

A partir da década de 1990, uma política mais generalizada de inserção nos mercados globais se desenvolveu, dinamizando um modelo de gestão que apontava para uma interação do governo com a sociedade através da relação de mercado ou de parcerias entre o público e o privado. Dando continuidade às políticas de descentralização de gestão, o objetivo passou a ser ampliar oportunidades de negócios e minimizar o Estado.

A vitalidade desse processo depende da existência de um espaço público que represente

[...] a arena privilegiada de atuação política dos atores da sociedade civil, constituindo, ainda, a arena de difusão dos conteúdos simbólicos e das visões de mundo diferenciadas que alimentam as identidades de tais atores. (Costa, 1997, p. 17)

Nesse caso, a esfera pública corresponde à possibilidade de soluções e respostas às reivindicações por direitos e melhorias de qualidade de vida, que antes eram vistas

como de responsabilidade do Estado, e passaram a ser encaradas como frutos de negociações e de políticas alternativas às que são geradas a partir do Estado.

Nesse momento, a ideia da participação da sociedade civil no processo de planejamento e gestão já deixara “de ser apanágio dos partidos de esquerda e dos movimentos sociais e passou a ser incluída nas propostas de governos e no planejamento estratégico das cidades, independentemente da orientação ideológica dos gestores” (Soares e Gondin, 2002, p. 81) e as parcerias entre o Poder Público e a iniciativa privada foram incentivadas.

Parcerias passaram a ser consideradas como forma de participação e incorporaram-se conceitos que já permeavam algumas administrações locais, no exterior desde a década de 1980 e no Brasil desde a década de 1990, que adotavam um modelo de planejamento que privilegiava a gestão empresarial, denominado Planejamento Estratégico.

1984 a 2009 – Participação, democracia e planejamento em Santos

Como podemos perceber, as mudanças que ocorreram nas duas últimas décadas foram rápidas e profundas. Descentralização e democracia participativa, que já eram temas presentes no debate sobre o “planejamento participativo”, que passou a ser visto como solução para os problemas urbanos. Essa expectativa por um urbanismo democrático e participativo era fruto de articulações que antecederam a Constituinte.

Na cidade de Santos, durante a gestão Osvaldo Justo (1985-1988), foram aprovadas, com emendas da Câmara Municipal, alterações na lei do Plano Diretor que ampliaram a representatividade da sociedade civil no Conselho Consultivo do Plano Diretor – Coplan. As novidades nessa nova composição foram: a redução da presença do Poder Executivo e a presença de entidades de bairro e ambientalistas. Ainda que a qualidade de representação no Coplan fosse questionável, no entanto, não se retira a importância da conquista que a sociedade civil obteve naquele momento, durante o primeiro governo municipal eleito após o período militar.

O texto da Constituição Federal de 1988 trouxe novidades em relação à política urbana e à questão da participação. A função social da propriedade ficou vinculada às exigências de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, o que deu fundamento para outros instrumentos, e a institucionalização desses aspectos se deu, sucessivamente, nas esferas federal para a estadual e local. Essa transferência de conceitos é uma demonstração de como a Constituição Federal de 1988 transformou-se no principal marco normativo da ideia de nação politicamente democrática, coroando o processo de lutas e movimentos anteriores, propiciando uma redefinição nas relações de poder e de convivência política que construiu novos espaços institucionais.

Uma das consequências desse processo é que muitas das gestões eleitas a partir de então incorporaram a participação enquanto prática administrativa e, em muitos casos, nessas administrações, ocorreu uma forma de enfrentamento dos problemas urbanos que privilegiou instrumentos que buscavam a inclusão social no processo de

urbanização através, principalmente, da regularização fundiária e investimentos em políticas públicas.

Nesse sentido, o caso da cidade de Santos é exemplar. Na gestão Telma de Souza (1989-1992), o planejamento urbano pretendia se revelar como essencialmente político, em oposição ao discurso tecnocrata do período autoritário que queria mostrar o planejamento urbano como apolítico. Sua elaboração conceitual rompia com padrões até então presentes no ideário do planejamento e partia do pressuposto de uma cidade real, resultado da ação desigual dos agentes que produzem e se apropriam dos espaços urbanos.

Apesar da ausência mais efetiva de resultados em relação ao Plano Diretor, é importante reconhecer o aprofundamento do debate interno aos órgãos da administração e não se pode negar que a estratégia de enfrentamento das questões urbanas resultou em conquistas como, dentre outras, as legislações de proteção do patrimônio histórico, de defesa do patrimônio ambiental na área continental do município e sobre áreas de especial interesse social, e a criação e regulamentação do Conselho Municipal de Habitação.

A gestão David Capistrano (1993-1996) concentrou atividades do que poderíamos chamar de planejamento estratégico, articulando ações que ao mesmo tempo ampliassem o leque de alianças políticas. O desenvolvimento da Agenda 21 local pode ser considerado uma das mais importantes iniciativas no campo da participação da sociedade na gestão pública, assim como o início da revisão do Plano Diretor, que culminaria com o Congresso Municipal de Planejamento, reunindo delegados de todas as

regiões da cidade e propondo um novo Conselho Consultivo do Plano Diretor – Coplan, reconhecendo-se sua inadequação em termos de representatividade e a necessidade de reestruturá-lo incluindo outros setores da sociedade ainda ausentes.

Essa postura reafirmava uma das características, dentre outras, do terceiro ciclo da “democracia urbana”, a

[...] visão estratégica da atuação do governo em termos políticos, administrativos e econômicos [e] uma nova concepção de democracia, que enfatiza, real ou simbolicamente, a descentralização, a participação popular e as parcerias do poder público com diferentes agentes sociais. (Soares e Gondin, 2002, p. 69)

Na gestão Beto Mansur (1997-2004), a discussão sobre o Plano Diretor se deu preponderantemente em relação à questão do uso e ocupação do solo urbano, como havia ocorrido na década de 1980, voltando a ganhar relevância os índices urbanísticos. Aprovado o novo Plano Diretor, em 1998, o Coplan teve sua nomenclatura adequada para Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU.

Na nova composição do CMDU, com o número recorde de 43 membros titulares e 43 membros suplentes, o Executivo teve sua representatividade proporcional aumentada, passando para 41,3%, isoladamente, o segmento com maior proporcionalidade, a indústria imobiliária teve tradicionais aliados do setor incluídos, como o setor de infra-estrutura, sindicatos e associações patronais das áreas do comércio e transporte, fixando a representação proporcional do setor patronal em 19,4%. O número de

representantes do meio acadêmico foi ampliado e somado aos profissionais liberais resultou em 26,9% do CMDU. Se, por um lado, não havia a possibilidade de eleição no campo dos movimentos sociais como na proposta de 95, por outro, era garantida a participação de representantes de outros conselhos e de uma ONG, que resultou em 12,4% dos membros do CMDU.

É indiscutível a importância do CMDU como espaço democrático que propicia a discussão de temas afins como, por exemplo, o aperfeiçoamento de novos instrumentos urbanísticos propostos no Estatuto da Cidade. Porém, eficiente do ponto de vista da administração pública, mas ainda pouco eficaz ou representativo do ponto de vista da sociedade civil, o CMDU, enquanto esfera pública, ainda está em construção, o que exige análise e reflexão.

Em 2000, o Meio Ambiente e o Planejamento voltaram a ter *status* político diferenciado como Secretarias Municipais específicas, além de se criar a Secretaria de Governo e Projetos Estratégicos. Antes, se o foco se dividia entre desenvolvimento econômico e políticas públicas de caráter social, agora se caracterizava pela conformação das políticas para “o desenvolvimento sustentável do município de Santos e o bem-estar de seus cidadãos” mediante parcerias com os agentes promotores (Inciso XV, artigo 400, Lei Complementar 423/2000).

O debate hoje sobre o Plano Diretor na cidade de Santos

Na gestão João Paulo Papa (2005-2012), o Plano Diretor retornou para o debate na sociedade. Desde novembro de 2008,

a cidade de Santos está vivendo o momento de rediscussão de seu Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana de Santos, em vigor desde 1998, passando pelos dois tipos de fóruns que conceituamos neste artigo como “espaço público” e “esfera pública”.

No primeiro caso, destaca-se o papel do “Fórum da Cidadania”, caracteristicamente um espaço público (www.forumdacidadania.org.br) que, além de chamar o debate sobre o Plano Diretor, em 14 de fevereiro de 2009, congregando entidades as mais diversas, criou o “Curso Intensivo de Capacitação e Mobilização – Por Dentro do Plano Diretor Participativo”, em conjunto com universidades locais.

De acordo com o manifesto de lançamento do processo de discussão nesse fórum, disponível no site oficial citado acima

[...] é imperioso que os debates e outras formas de participação previstos no processo de revisão do Plano Diretor se estendam a todos os segmentos sociais da cidade e, portanto, não se limitem apenas aos espaços oficiais.

Afirma ainda o manifesto:

[...] sem desprezar os aspectos técnicos pertinentes que devem naturalmente estar presentes e subsidiar o trabalho de revisão do Plano Diretor, entende que a questão fundamental deste processo é de natureza política, uma vez que o Plano Diretor é o responsável direto pelas definições sobre os rumos atuais e futuros da cidade e, sobretudo, pela determinação das condições de

desenvolvimento urbano que vão influir decisivamente na qualidade de vida do conjunto da população.

No segundo caso, o da esfera pública institucionalizada, destaca-se o papel da Prefeitura Municipal nos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Urbano – CMDU e de Desenvolvimento Econômico de Santos – CDES. Esses órgãos, formados por representantes do poder público e da sociedade civil, estão propondo a realização conjunta de Audiências Públicas, Oficinas de Capacitação e Conferências para tratar dos temas relacionados com o Plano Diretor.

Além disso, a Prefeitura Municipal de Santos editou uma “cartilha” (disponível em (http://www.santos.sp.gov.br/planejamento/planodir/download/cart_pl.pdf) para facilitar o debate e buscar esclarecer alguns dos aspectos relacionados com o Plano.

De acordo com o site oficial (www.santos.sp.gov.br),

A participação da população é essencial para a elaboração do Plano Diretor, afinal, a cidade é composta por pessoas com classes, interesses e objetivos diferentes. Assim, através de discussões, podemos entender como a cidade funciona para cada morador e como podemos tornar Santos um lugar com oportunidades e desenvolvimento econômico e social para todos.

Ainda que esse processo esteja em curso, o que impede qualquer tipo de avaliação metodológica com mais profundidade, é importante citá-lo para melhor apresentar as conclusões deste trabalho.

Conclusão

Política e planejamento são temas que se entrecruzam e, em função disso, o percurso histórico que observamos revelou formas diferentes de participação da sociedade civil durante o processo de planejamento urbano em razão das condicionantes políticas e das características do pensamento urbanístico de cada momento analisado. O que não pode ser considerado isoladamente, como fruto de um processo linear de desenvolvimento de ideias, mas sim como decorrência de um quadro muito mais amplo que incorpora o debate, em nível global, sobre formas de democracia representativa e participativa.

O percurso histórico que apreciamos demonstra que a questão da participação da sociedade civil nas estruturas de governo, mais do que uma questão de modismo ou de metodologia de planejamento, ainda que presente em determinados momentos, é uma questão estrutural que envolve diretamente fundamentos do exercício do poder político.

Assim como não são simplesmente ações periódicas, como as eleições, que passaram a determinar o processo democrático, assim também não é um quadro teórico que determina a forma mais contemporânea de planejar a cidade, mas sim uma disputa por práticas que visam coletivizar a tomada de decisões a partir de diferentes princípios.

Por essa razão, podemos afirmar que existe um percurso histórico de construção da esfera pública no planejamento urbano que torna a participação o seu referencial central, não porque sua formulação parte do âmbito teórico do planejamento, mas essencialmente porque é na relação entre democracia e gestão que encontramos esses

aspectos, e é no campo ideológico que podemos entendê-la.

A construção da “esfera pública” não obedeceu a uma lógica linear e, apesar de sua institucionalização corresponder a demandas no campo do pensamento urbanístico, sua utilização e efetividade dependem quase que exclusivamente do conteúdo ideológico dos grupos que detêm o poder e, conseqüentemente, da concepção que esses grupos elaboram sobre cidadania, democracia e sobre a própria participação.

Sendo assim, os fatores que levaram à institucionalização desses fóruns estão além dos conceitos da democracia representativa e da esfera política partidária, ainda que guardem uma relação direta com esse cenário. Esses fatores se encontram na luta por espaço político que a sociedade impõe e que se iniciou com o processo de democratização e se consolida com a eleição de dirigentes comprometidos com a participação da sociedade.

Esses aspectos ficam evidentes no recente processo de discussão do Plano Diretor em Santos. Instituições das mais diversas organizaram-se em um Comitê, sob guarida do Fórum da Cidadania, na forma de um espaço público onde a discussão política impôs, de forma evidente, uma reação da esfera pública, a qual busca o reconhecimento com a participação da sociedade, e demonstra isso ao capacitar os interessados no debate.

É evidente que não podemos aqui emitir um juízo de valores sobre esse atual processo, mas é importante destacar como ele vem se dando, de acordo com os princípios levantados para o último período analisado, em que democracia e participação, em todas as visões, são as palavras-chave para entender o processo de planejamento urbano.

Luiz Antonio de Paula Nunes

Arquiteto pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Católica de Santos, Mestre e Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Professor de História e Teoria do Urbanismo na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Santa Cecília, em Santos (São Paulo, Brasil).
nunes@adsete.com.br ou lnunes@unisanta.br

Referências

- COSTA, S. (1997). Categoria Analítica ou Passe-Partout Político-Normativo: Notas Bibliográficas sobre o Conceito de Sociedade Civil. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, Anpocs, n. 4, pp. 3-25.
- LINZ, J. J. e STEPAN, A. (1999). *A transição democrática e consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul*. São Paulo, Paz e Terra.
- NUNES, L. A. P. (2001). *Saber técnico e legislação - A formação do urbanismo em Santos 1894-1951*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, FAU-USP.
- _____. (2006). *A construção da esfera pública no planejamento urbano. Um percurso histórico: Santos, 1945-2000*. Tese de Doutorado. São Paulo, FAU-USP.
- TEIXEIRA, E. C. (2001). *O local e o global. Limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo, Cortez.
- TOURAINÉ, A. (1996). *O que é a democracia?* Petrópolis, Vozes.
- SOARES, J. A. e GONDIN, L. (2002). "Novos modelos de gestão: lições que vêm do poder local". In: SOARES, J. A. e BAVA, S. C. (org.). *Os desafios da gestão municipal democrática*. São Paulo, Cortez.
- VILLAÇA, F. (1999). "Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil". In: DÉAK, C. e RAMOS, S. S. (org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo, Edusp.

Recebido em dez/2008
Aprovado em mar/2009

