

Lutas sociais, hegemonia e democratização no planejamento e na gestão urbana e ambiental

Social fights, hegemony and democratization in the planning and in the urban and environmental management

Lélia Lis Lacerda¹
Eduardo Gomes Machado²



Resumo

A luta pela democratização se insere em um cenário de disputa de hegemonias no campo do planejamento e da gestão urbana e ambiental. Discutem-se a hegemonia, a democratização e as matrizes de planejamento e gestão em disputa na sociedade brasileira. Apontam-se elementos importantes na evolução do planejamento e da gestão urbana e ambiental no país e potencialidades e restrições à democratização. Conclui-se que as lutas sociais são determinantes, no atual contexto histórico, para definir o enfrentamento das injustiças sociais, desigualdades e segregações que perpassam a cidade.

Palavras-chave: **Hegemonia. Planejamento. Gestão. Urbano e ambiental.**

Abstract

The struggle for the democratization inserts in a scene of contest about hegemonies in the subjects of the urban and environmental planning and management. It is argued hegemony, the democratization and the thoughts of planning and management in dispute in the Brazilian society. Important elements in the evolution of the planning and the urban and environmental management in the country and potentialities are pointed and restrictions to the democratization. It is concluded that the social fights are determinative, in the current historical context, to define the confrontation of the social injustices, inequalities and segregations that they cross the city.

Keywords: **Hegemony. Planning. Management. Urban and environment.**

1 Introdução

A cidade em seus movimentos, contradições, conflitos, disputas, evidencia a existência de interesses sociais contraditórios, diferenciados, às vezes antagônicos, visíveis e invisíveis, que perpassam as estruturas e relações que lhe dão vida. Processos e dinâmicas de apropriação da cidade indicam segregações, desigualdades e injustiças inscritas, também, nas relações, estruturas e práticas de planejamento e gestão urbana. A cidade se (re)define territorialmente como espaço de vida e interação social, meio e condição de acesso às riquezas materiais e culturais, modo de moradia, vida e trabalho.

A cidade, atualmente, evidencia um contexto histórico marcado pela crise e reestruturação do capitalismo, no qual novos paradigmas de acumulação e de regulação apontam para mudanças nas relações entre as classes sociais, nos projetos societários, no planejamento e na gestão. Alteram-se as correlações de força e as formas e meios que permitem às classes proprietárias recriar seus padrões de dominação e às classes subalternizadas enfrentarem as contradições, desigualdades e segregações geradas no capitalismo, indicando a possibilidade de disputa de hegemonias, para além de um cenário marcado pelo fim da história.

¹ Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará. Professora da Universidade de Fortaleza. E-mail: lelialis@unifor.br.

² Mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Paraíba. Professor da Universidade de Fortaleza. E-mail: eduardogomesmachado@unifor.br.

Este texto parte da hipótese de disputa entre matrizes de planejamento e gestão urbana e ambiental enquanto expressão de uma disputa de hegemonias nesse contexto histórico. No país, esse cenário aponta, não sem paradoxos, para potencialidades de conquistas de direitos e alterações na correlação de forças no âmbito dos processos de (re)produção social do espaço urbano. Particularmente, deve-se estar atento à (re)constituição dos territórios nas cidades, entendida enquanto (re)definição das classes e grupos sociais em suas capacidades de apropriação dos espaços, das riquezas materiais e culturais e definição dos princípios, prioridades e políticas para as intervenções públicas nas cidades. Trabalha-se com a idéia de um reposicionamento das classes e grupos sociais, no planejamento e na gestão urbana, através da elaboração de outras práticas, concepções e projetos.

Nesse cenário, termos como democratização situam-se no centro dos debates e das ações. Mas até que ponto pode-se falar em democratização no planejamento e na gestão urbana e ambiental nas diferentes esferas do poder político no país? Tratando-se de termos que assumem múltiplos significados, quais concepções de democratização estão inscritas nos saberes e práticas dos sujeitos que participam do campo urbano-ambiental? Pode-se falar, nesse processo, na existência de culturas políticas em disputa e em uma disputa de hegemonias? Este texto pretende contribuir para esse debate.

2 A cidade em disputas

2.1 Cidade e hegemonia

Antonio Gramsci (1891-1938) acreditava na força criadora das classes subalternizadas, em sua capacidade de se organizarem, assumindo a direção do processo produtivo e elaborando novos valores socioculturais. Para este pensador, seria inconcebível uma transformação revolucionária sem recriar o sentido da política e da filosofia e sem subverter radicalmente as estruturas econômicas. Nessa perspectiva de análise, a transformação histórica se articula à constituição de sujeitos políticos capazes de materializar uma hegemonia alternativa à hegemonia burguesa.

A hegemonia é compreendida enquanto direção política (vontade coletiva) e direção cultural (reforma intelectual e moral), situadas no terreno das disputas entre diferentes concepções de mundo e de vida e constituídas em um cenário de luta entre classes

sociais. Trata-se da produção, difusão e recriação de representações, ideologias, concepções, valores e práticas adequados aos interesses classistas em disputa (GRAMSCI, 2002, 2004).

A hegemonia deve materializar nas estruturas sócioeconômicas e no Estado uma concepção de mundo e de vida com expressões nas diferentes dimensões da totalidade social e reflexos na vida cotidiana. Lutar pela hegemonia envolve a capacidade de aglutinar grupos e classes sociais em torno de projetos, liderar e propor alternativas para os problemas, contradições, conflitos, questões.

A constituição de sujeitos concretos capazes de disputar hegemonia ocorre na ação política, através da capacidade de iniciativa e das organizações socializadoras que estes souberem criar. É a práxis política o verdadeiro lugar de formações de identidades, culturas, estruturas e instituições verdadeiramente democráticas, históricas. Nessa perspectiva, a classe é pensada enquanto um processo permanente de autoconstituição, elaboração permanente das próprias concepções de mundo e de vida, das práticas, representações, valores, tradições, identidades (DIAS 1996, 2000; GRAMSCI 2002, 2004).

Pode-se pensar o campo do planejamento e gestão urbana e ambiental enquanto um campo marcado pela disputa de hegemonias, no qual as potencialidades de democratização podem ser investigadas nas estratégias dos agentes sóciopolíticos que disputam posições de poder e lugares de legitimidade política e nas correlações de forças existentes. O texto debate a luta pela democratização e, em seguida, explicita momentos importantes da evolução histórica no planejamento e na gestão urbana e ambiental no Brasil, indicando algumas conclusões.

2.2 Democratização no Brasil: restrições e potencialidades

2.2.1 Perspectiva de democratização

A democratização, na perspectiva discutida no texto, articula algumas dimensões:

- Mudanças jurídico-institucionais que possibilitem uma ampliação das práticas democráticas na sociedade política e na sociedade civil;
- Qualificação da democracia representativa e (re)criação de mecanismos de democracia

participativa e direta que viabilizem a afirmação da participação e da soberania popular;

- Transformação social e de apropriação da cidade e consolidação de uma nova ordem democrática voltada para a universalização e ampliação dos direitos de cidadania;
- Hegemonia enquanto direção política (vontade coletiva) e direção cultural (reforma intelectual e moral), inserindo-se na disputa entre diferentes modos de produção, padrões de sociabilidade e projetos classistas.

2.2.2 Herança política no Brasil

Alguns autores têm analisado a ausência da dimensão pública como característica da evolução do Estado no Brasil, destacando uma herança política marcada pelo autoritarismo, clientelismo e tecnoburocratismo, com restrições e resistências à democratização. O padrão de intervenção desse Estado se concentraria no “financiamento da acumulação e da expansão do capital, em detrimento da consolidação de instituições democráticas e da institucionalização do acesso público a bens, serviços e direitos básicos de extensas camadas da população trabalhadora” (OLIVEIRA apud RAICHELIS, 2000, p.67). Este autor discute a existência de uma regulação estatal ad hoc, “em que cada caso é um caso, dada a ausência de regras estáveis e abrangentes que dificultam o estabelecimento de políticas públicas globais”.

Os grandes beneficiários nessa regulação truncada seriam as diversas frações do capital, que “dispõem de grande poder de articulação política, apoiadas em inúmeras associações e estruturas paralelas aos partidos políticos” (OLIVEIRA apud RAICHELIS, 2000, p.67). Nesse modelo, as massas populares são submetidas sistematicamente a inserções subordinadas nos processos de formulação e decisão nas políticas econômicas e sociais do país (RAICHELIS, 2000, p.68-71).

2.2.3 Reposicionamento da esquerda

Outro aspecto se refere ao reposicionamento da esquerda, que vem ocorrendo, principalmente, desde o desmoronamento do leste europeu. De um modo geral, a “esquerda” termina negando sua história e adotando políticas, antes criticadas, do receituário neoliberal. Não vislumbrando alternativas ao capitalismo, assume

uma postura pragmática. Acredita que as mudanças possíveis estão limitadas às relações e estruturas capitalistas. O discurso hegemônico desenvolve a idéia de que não existem mais ideologias, lutas de classes e antagonismos que não possam ser superados através do diálogo. O consenso é palavra de ordem, a democracia liberal é vista como o ápice da evolução humana e o mercado parece garantir liberdade e desenvolvimento.

Nesse contexto, o olhar sobre a sociedade se transforma profundamente. Ao invés da percepção das contradições inscritas no capitalismo, elaboram-se “diagnósticos” dos “problemas” sociais e as possíveis soluções aparecem na forma de programas pontuais. Nessa ótica, ocorrem uma naturalização da desigualdade e da pobreza e uma despolitização das relações sociais e defende-se uma concepção de democracia na qual a sociedade civil é chamada a assumir responsabilidades, sem uma correspondente socialização efetiva do poder.

Essa guinada político-ideológica tem sérias implicações e desdobramentos para a esquerda. Atinge indivíduos e coletividades, provocando um desinteresse pela política, um retorno à vida privada e uma decepção com as lideranças e com a ideologia revolucionária. Identificam-se dois caminhos daí decorrentes. O primeiro indica o deslocamento para a delinquência e criminalidade. Como afirma Petras (1989, p.235), a “criminalidade cresce vertiginosamente na América Central, ao passo que a política revolucionária entra em declínio”.

O segundo caminho aponta para o ressurgimento de lutas sociais e de resistência à reestruturação capitalista, novas articulações políticas e experiências de planejamento e de gestão que valorizam a justiça social e a participação popular enquanto elementos centrais visando a um projeto alternativo. Essas lutas, articulações e experiências funcionam como redes que extrapolam interesses específicos e desenvolvem ações de resistência e protesto. A despeito do discurso hegemônico, produzem alternativas políticas, defendem e articulam uma outra ordem mundial pautada em valores e fundamentos que não os da racionalidade capitalista. Estamos no terreno da disputa de hegemonias.

2.2.4 Constituição da esfera pública, sociedade civil e esferas de poder

Raichelis (2000, p.42-43) aponta a constituição da esfera pública como parte integrante da democratização,

evidenciando a inscrição dos interesses das majorias nos processos de decisão política e refletindo, portanto, a soberania popular. Dentre os elementos constitutivos dessa esfera pode-se apontar: visibilidade social, controle social, representação dos interesses coletivos, democratização e cultura pública.

Uma democratização efetiva vincula-se à construção de espaços públicos que exerçam funções consultivas ou deliberativas, promovam a articulação política e permitam a elaboração, gestão e fiscalização de políticas públicas (DAGNINO, 2002, p.15).

Uma outra questão, levantada por Montañó (2002, p.276), é a concepção de sociedade civil que rompe com o discurso ideológico de terceiro setor. A sociedade civil é pensada como um espaço da totalidade social, articulada a outras esferas, particularidades do universal, não podendo mais “ser vista como auto-identidade, mas como complexidade, diversidade, e até antagonismo, conformada por setores dos mais diversos interesses particulares e, fundamentalmente, de classe” (MONTAÑO, 2002, p.276). É concebida, portanto, como arena de lutas e não como sendo portadora, a priori, de um projeto democratizante e emancipador. Desta forma, as lutas sociais são travadas “não entre a sociedade civil, o Estado, o mercado, mas por sujeitos individuais (homens e mulheres) e coletivos (grupos e organizações)”, nas diferentes esferas da sociedade (MONTAÑO 2002, p.276-277).

Outro debate se refere às escalas do poder. Quais as reais possibilidades de se avançar a democratização no âmbito do poder municipal? Os debates indicam confrontos entre posições que ora privilegiam o local, ora o global como o locus da ação política.

Afirma Acselrad (2003) que, se as cidades não podem tudo que se afirma, também não estão reduzidas à mera reprodução da estrutura social. Embora negue que seja possível a partir das cidades construir alternativas societárias, o autor indica que é preciso reconhecer questões que se inscrevem no âmbito local e que podem ser enfrentadas nessa esfera. Reconhece, portanto, que existe uma margem de manobra política para a construção de cidades mais justas e democráticas. A cidade é campo de “relações de geração e apropriação de recursos” (ACSELRAD, 2003, p.12). Nessa perspectiva, “este conjunto de relações, e os recursos

que elas colocam em movimento e disputa são um espaço bastante amplo para alterações reais na vida das classes e grupos dominados” (idem, ibidem, p.12).

3 A cidade em movimentos

Os anos 1970 e 1980 presenciam uma revitalização política na sociedade civil através de movimentos sociais, centrais sindicais, partidos políticos, associações, ONG's e outras formas de organização que enfrentam questões estratégicas que atravessam a formação social brasileira em suas contradições, antagonismos e potencialidades. Essa entrada de novos personagens na cena política redefine o cenário das lutas sociais e indica a necessidade de aprofundar os processos de participação política, pautando uma agenda pública na qual questões como a descentralização, o poder local, a participação popular e os limites da democracia representativa estão postos no país.

No enfrentamento da questão urbana, associações de moradores e federações municipais e estaduais são (re)fundadas, interagindo com outras organizações políticas, profissionais, sindicais, partidos políticos, ong's e universidades, originando o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). Esse movimento desenvolve novas práticas, valores e concepções, a partir de uma perspectiva de esquerda, reposicionando o enfrentamento da questão urbana no país, no contexto da luta pelo direito à cidade, combatendo a especulação imobiliária e lutando pela democratização no planejamento e na gestão urbana.

Nos anos 1980, o MNRU direciona seus esforços para a Assembléia Nacional Constituinte, garantindo os artigos constitucionais 182 e 183 que estabelecem como elementos-chave na política urbana nacional o Plano Diretor, a função social da propriedade urbana e a usucapião. Os anos 1990, porém, presenciam alterações nas correlações de forças, mudanças nas concepções políticas de esquerda e regressões sociais e políticas. Os avanços jurídico-institucionais conquistados são esvaziados, barrados ou desvirtuados em grande medida, através das contra-reformas e emendas constitucionais e dos processos de reestruturação produtiva. Elites econômicas e políticas (re)criam obstáculos aos processos de democratização, fortalecendo características históricas presentes na herança política brasileira.

Essa conjuntura, porém, não impede o

desenvolvimento de experiências locais que, embora pontuais, são importantes para a democratização no planejamento e gestão das cidades, como as experiências dos orçamentos participativos e os conselhos populares, dentre outras.

Nesse contexto, pode-se falar em uma dinâmica importante que atravessa o período: a crise do planejamento urbano tradicional e a emergência de novas matrizes de planejamento e gestão. O planejamento convencional, de matriz modernista e funcionalista, entra em crise juntamente com o Estado keynesiano. Ao mesmo tempo, emergem, de um lado, um planejamento estratégico de perfil mercadofílico e, de outro, um planejamento alternativo que situa seus princípios na luta pelo direito à cidade. Temos, portanto, na perspectiva esboçada acima, pelo menos três grandes matrizes de planejamento urbano e ambiental em disputa na sociedade brasileira (MACHADO, 2002; SOUZA, 2002; VAINER, 2002).

Nos anos 1990, o MNRU direciona seus esforços para os Planos Diretores, amadurecendo tecnicamente a concepção e os instrumentos de um “planejamento urbano alternativo”. Segundo Souza (2000, p.278), “diferentemente do planejamento urbano convencional centrado na busca da racionalidade e da ordem, o planejamento urbano alternativo indica a busca da justiça social como prioridade máxima”. Essa concepção busca romper com uma visão tecnicista e despolitizada inscrita nos planejamentos convencionais, indicando a participação popular como um elemento central nos processos de formulação, execução e gestão das políticas públicas.

A aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, permitiu a regulamentação dos preceitos constitucionais e o estabelecimento de um ordenamento jurídico-institucional no campo da política urbana, em que se destaca a importância atribuída ao Plano Diretor e à gestão democrática da cidade (PEREIRA, 2003, p.13). A criação do Ministério das Cidades pelo Governo Lula, em 2003, aponta para novos aparatos jurídico-institucionais, valores e práticas no campo das políticas públicas, do planejamento e da gestão.

O discurso ministerial define como objetivos o combate às “desigualdades sociais, transformando as cidades em espaços mais humanizados, ampliando o acesso da população à moradia, ao saneamento e ao transporte” (<http://www.cidades.gov.br>). Também avalia que:

A estrutura do MCidades constitui hoje um paradigma, não só em território brasileiro, mas como em toda a América Latina. O movimento social formado por profissionais, lideranças sindicais e sociais, ONGs, intelectuais, pesquisadores e professores universitários foi fundamental para a criação do Ministério das Cidades (<http://www.cidades.gov.br>).

No início de 2004, é criado o Conselho das Cidades, instância do Ministério das Cidades que reúne representantes do poder público e da sociedade civil, tendo caráter consultivo e visando a “formular, estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento urbano e regional com participação social e integração das políticas fundiária, de habitação, saneamento ambiental, trânsito, transporte e mobilidade urbana” (Ministério das cidades, Conselho das Cidades, Resolução Nº 01 de 15 de abril de 2004).

4 Conclusões

Vive-se um cenário marcado por ambigüidades, disputas e potencialidades, no qual as lutas sociais são fundamentais para a definição das potencialidades de democratização no país. A luta pela democratização, pela aquisição de uma perspectiva histórica, deve inserir-se no contexto de disputa de hegemonias que perpassa o campo do planejamento e da gestão urbana e ambiental. A cidade desvela-se enquanto cenário de disputa de hegemonias. Transformar a realidade social enfrentando as injustiças, desigualdades e segregações existentes pressupõe autonomia política, capacidade de articular alianças, elaborar políticas e desenvolver concepções de mundo e de vida, relações sociais, padrões de sociabilidade e matrizes de planejamento e gestão.

Referências

- ACSELRAD, Henri. **As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?** Rio de Janeiro, 2003. Mimeografado.
- BRASIL. (Constituição 1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 33. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.
- BRASIL. **Estatuto da cidade**. 2. ed. Brasília, DF: Senado Federal, 2003.

- DIAS, Edmundo Fernandes. **Gramsci em Turim**. São Paulo: Xamã, 2000.
- DIAS, Edmundo Fernandes. **O outro Gramsci**. São Paulo: Xamã, 1996.
- FORTALEZA. **Plano diretor do município de Fortaleza**. Fortaleza, 1992. Disponível em: <<http://www.sepla.fortaleza.ce.gov.br/planodiretor/>>. Acesso em: 25 out. 2007.
- GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. v. 1.
- GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. v. 3.
- MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.
- OLIVEIRA, Heloísa Maria José de. **Cultura política e assistência social**. São Paulo: Cortez, 2003.
- PEREIRA, Luís Portella. **A função social da propriedade urbana**. Porto Alegre: Síntese, 2003.
- PETRAS, James. América Latina: a esquerda, passado e futuro. In: BARSOTTI, Paulo;
- BERNADO, Luiz P. **América Latina: história, idéias e revolução**. 2. ed. São Paulo: Xamã, 1998. p. 235-247.
- RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social**. São Paulo: Cortez, 2000.
- SOUSA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.
- SOUSA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- VAINER, Carlos; ARANTES, Otília; MARICATO, Hermínia. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2002.