

URBANIZAÇÃO E POLÍTICA PENSADAS A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DOS ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS

Sérgio Martins ¹

Entre as experiências de planejamento e gestão urbanas brasileiras recentes destacam-se inequivocamente os chamados Orçamentos Participativos (doravante denominados OPs). Sabemos que as realizações através deles concretizadas são díspares, em função de diversas circunstâncias concernentes às situações concretas específicas nas quais têm se desenvolvido. Excetuando as caricaturas marcadas por recursos ínfimos destinados a uma participação cingidamente inefetiva no que melhor seria designar por “ornamentos participativos”, o mais interessante na análise sobre essa experiência política, como têm ressaltado vários pesquisadores que se debruçaram sobre suas já várias manifestações, é perscrutar o seu sentido, sua tendência e limites quanto à constituição de condições institucionais favoráveis ao estabelecimento da cidadania a partir das alterações que tem implicado nas relações historicamente estabelecidas entre sociedade civil e Estado.

A despeito de não faltar lastro às observações referidas às des(re)construções das relações políticas geradas através dos OPs, procurarei sustentar (através destas notas um tanto mal cosidas que apenas esboçam a orientação para a elaboração de um texto posterior) que as indicações são de uma distância muito grande quanto à realização das possibilidades neles entranhada, qual seja, a da constituição da política como campo e movimento que exceda o Estado e a si própria. Tais limitações residem não apenas nos bloqueios que se colocam à constituição da cidadania, ou mesmo lhes são intrínsecos. Procurarei situá-las especialmente na permanência e reiteração das determinações concretas que fazem da urbanização um processo crescentemente comandado pela reprodução ampliada do capital, dificultando, senão impossibilitando a produção do urbano na perspectiva de sua superação como algo estranho e ameaçador, não apenas do ponto de vista da sua materialidade, mas sobretudo do modo de vida.

* * *

Não seria descabido dizer que os OPs são a consubstanciação da emergência política dos chamados movimentos sociais urbanos nos anos 70 e de seu percurso no sentido da institucionalização, com as conseqüências daí advindas.

¹ (Departamento de Geografia e Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal de Minas Gerais – Brasil) sergiomartins@ufmg.br

Surpreendendo os intelectuais ao se afirmarem enquanto sujeitos históricos, não apenas por contrabalançarem as concepções de fundo autoritário que demarcavam os que detinham a soberania da explicação, mas também e sobretudo por sua constituição múltipla, não se restringindo aos lugares instituídos da política, já se observou que, mesmo em sua miríade heterogênea, a constituição desses personagens deu visibilidade ao surgimento de um “sujeito novo”, criado a partir do enfrentamento das condições e situações concernentes à proletarianização, portanto não redutíveis às experiências do operariado industrial². Se é correto dizer que já ao final dos anos 60 os movimentos operários começavam a questionar os condutos institucionais não apenas por seu estreitamento ou mesmo fechamento pelo regime ditatorial, mas sobretudo porque tais condutos os limitavam a uma atuação heterônoma, fortemente condicionada pela estrutura definida no âmbito do Estado desde o getulismo, que lhes impunha tutela e/ou os impelia à cooptação, as lutas pela criação de novos termos e lugares para o exercício da política advinha também da multiplicidade de experiências através das quais os proletarianizados ganhavam consciência das contradições referidas à urbanização. Ao entrarem em cena tais personagens foram acertadamente considerados pelos estudiosos mais argutos como uma significativa novidade: “um novo sujeito (coletivo), lugares políticos novos (a experiência do cotidiano) numa prática nova (a criação de direitos, a partir da consciência de interesses e vontades próprias)”³. A novidade impunha também considerar as metrópoles pela noção de acumulação dos crescentes (des)encontros entre as conquistas e possibilidades históricas e sua realização efetiva nos diferentes lugares em que é vivida.

Esse hiato entre o real e o possível, produto e condição do desenvolvimento desigual da sociedade, apresenta-se de maneira mais agudizada nos lugares onde domina a infraestrutura precária, a existência material esquelética. Mas ele corresponde também ao paroxismo de uma urbanização que se generaliza negando o urbano. Chega a ser um truismo dizer que as metrópoles, onde fragmentações de toda ordem são exponenciadas, cada vez mais correspondem ao quadro material em que se desenvolvem modos de vida antiurbanos. Fora dos guetos auto-referidos, ensimesmados, o restante é percebido como conjunto de localidades funcionais ou simplesmente espaços de passagem, de preferência bem rápida, hostis, ao fim e ao cabo, à vida urbana. Plasmadas pelo ideário da reforma urbana, as lutas pelos direitos de cidadania não ultrapassaram esse umbral, não chegaram

² Entre outros, cf. SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988 e PAOLI, Maria Célia & SADER, Eder. Sobre “classes populares” no pensamento sociológico brasileiro (notas de leitura sobre acontecimentos recentes). In: CARDOSO, Ruth C. L. (Org.). *A aventura antropológica: teoria e pesquisa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

³ CHAUÍ, Marilena. Prefácio. In: SADER, Eder. *Obra citada*, p.11-12.

a se constituir enquanto lutas pelo direito à cidade, na ampla e rica acepção conferida à expressão por Henri Lefebvre⁴.

Obviamente, isso não permite dizer que as lutas pela cidadania correspondem a uma quimera. Afinal, o reconhecimento e a ampliação dos direitos foi e continua sendo resultado de árduas e não raro dramáticas lutas pelo estabelecimento de uma cidadania que expresse concretamente que o fazer política se processa pela criação e recriação de direitos, como é próprio da democracia. Ainda mais numa sociedade como a brasileira que, como se sabe, sempre exigiu dos estudiosos esforços teóricos capazes de explicá-la como formação histórica caracterizada pela ausência persistente de ações estruturalmente transformadoras, ou melhor, pela presença renitente de mecanismos que permitem a sua assimilação, a sua dessubstancialização ao acomodá-las nas concepções orientadas para o progresso nos marcos da ordem que muda mas pouco se transforma. A noção de cidadania, a possibilidade da conquista de direitos sociais resultar da ação de cidadãos detentores de efetivos direitos civis e políticos, comparece no curso histórico do Brasil moderno por sua negação, ou então por seu avesso. A própria dificuldade dos pesquisadores em caracterizá-la é indicativa disso. Cidadania, nesta periferia do mundo, já recebeu adjetivos de toda ordem: consentida, concedida, reativa, caricata, estadania...

É curioso notar, dizia Sérgio Buarque de Holanda, “que os movimentos aparentemente reformadores, no Brasil, partiram quase sempre de cima para baixo”⁵. Florestan Fernandes reconheceu na formação brasileira a marca distintiva da “revolução encapuçada” ao analisar, por ocasião da Independência, os mecanismos através dos quais as “elites nativas” - originalmente agentes militares e econômicos da Conquista ligados à organização da produção social de riquezas coloniais para a apropriação controlada fiscalmente pela Coroa (ou economicamente pelos agentes internacionais de financiamento dos elementos fundamentais da produção colonial) -, ao se voltarem contra o “esbulho colonial” e diante da tarefa de criar um Estado, não se desfizeram das formas sociais de dominação e de exploração típicas do *status quo ante*, particularmente a escravidão e a dominação patrimonialista, que subsistiram praticamente intactas e foram mantidas em plena vigência ainda por longo período como componentes fundamentais da sociedade brasileira⁶. “[...] esse fato também explica [dizia o eminente sociólogo] como as formas de poder político [...] foram assimiladas pelos estamentos senhoriais e convertidas, desse modo, em dominação estamental propriamente dita. As normas constitucionais que regulavam os direitos de

⁴ Cf. LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Documentos, [1968] 1969 e, do mesmo autor, *Espacio y política*. Barcelona: Ediciones Península, [1972] 1976.

⁵ HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26ªed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, [1936] 1994, p.119.

escolha e de representação [...] condicionavam uma tal concentração do poder político ao nível dos privilégios senhoriais, que ‘sociedade civil’ e ‘estamentos sociais dominantes’ passaram a ser a mesma coisa.”⁷

Por aqui, a negação da constituição da política não raro significou, como observou Francisco de Oliveira⁸, a anulação do outro levada às raias da violência física. Já adentrada a república, as práticas e representações instituídas que buscavam desqualificar “os de baixo” (para usar a expressão de Florestan), obliterando, por conseguinte, a própria política, exprimiram-se pela repressão, a política reduzida à polícia, numa acepção bem pouco rancieriana⁹. A aniquilação, porém, que a marcou indelevelmente já no nascedouro, como atestou cabalmente o caso de Canudos, jamais foi descartada¹⁰. Quanto à assimilação, basta considerar a definição do “mundo da desordem” na capital da república recém-instaurada e ainda recendente a suor escravo. Segundo José Murilo de Carvalho, tal definição correspondia aos temores das elites da época que se viam crescentemente ameaçadas pelos egressos da velha ordem aos quais o ingresso na sociedade política era vedado. Apesar das representações de diversos ideólogos proeminentes da república de que a apatia com que o povo assistira à sua proclamação atestava a indiferença e o desinteresse da maioria da sociedade brasileira em relação aos “negócios públicos”¹¹, a

⁶ “Portanto, a Independência foi naturalmente solapada como processo revolucionário, graças ao predomínio de influências histórico-sociais que confinavam a profundidade da ruptura com o passado.” Ibidem, p.33.

⁷ Ibidem, p.40.

⁸ Cf. OLIVEIRA, Francisco de. Privatização do público, destruição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, Francisco de & PAOLI, Maria Célia. *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes; São Paulo: FAPESP; Brasília: Núcleo de Estudos dos Direitos da Cidadania, 1999. p.55-81.

⁹ Rancière propôs “uma reformulação do conceito de política em relação às noções habitualmente aceitas. Estas designam com a palavra *política* o conjunto dos processos pelos quais se operam a agregação e o consentimento das coletividades, a organização dos poderes e a gestão das populações, a distribuição dos lugares e das funções e os sistemas de legitimação dessa distribuição. Proponho dar a esse conjunto de processo outro nome. Proponho chamá-lo polícia, ampliando portanto o sentido habitual dessa noção [...] ao considerar as funções de vigilância e de repressão habitualmente associadas a essa palavra como formas particulares de uma ordem muito mais geral que é a da distribuição sensível dos corpos em comunidade.

Nem por isso o que chamo polícia é simplesmente um conjunto de formas de gestão e de comando. É, mais fundamentalmente, o recorte do mundo sensível que define, no mais das vezes implicitamente, as formas do espaço em que o comando se exerce. É a ordem do visível e do dizível que determina a distribuição das partes e dos papéis ao determinar primeiramente a visibilidade mesma das ‘capacidades’ e das ‘incapacidades’ associadas a tal lugar ou tal função.” (RANCIÈRE, Jacques. O dissenso. In: NOVAES, Adauto (Org.). *A crise da razão*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996, p.372.)

¹⁰ Cf. PATTO, Maria Helena Souza. Estado, ciência e política na Primeira República: a desqualificação dos pobres. *Estudos Avançados*, São Paulo, v.13, n.35, p.167-198, jan.-abr.1999.

¹¹ “Afirmavam, mais especificamente, que, à diferença da Europa, no Brasil não havia participação do povo nos negócios públicos, nem mesmo do povo entendido como burguesia à maneira de Couty. No Brasil não havia povo político, não havia cidadãos, nem mesmo na capital do país. A política era, na melhor das hipóteses, assunto dos estados-maiores das classes dominantes. Na pior, produto das rivalidades de chefes militares, entrando o povo apenas fortuitamente como massa de manobra.”

ordem republicana previa, em verdade, um efetivo controle da população urbana pelo Estado, como a sua incorporação limitada e caricatural ao mundo da política, mediante a qual acreditava-se que as “multidões agitadas” poderiam ser “domesticadas”. Isso porque, a rigor, aquelas representações destoavam claramente da memória da “intensa participação popular nos acontecimentos políticos, sobretudo durante o Primeiro Reinado e a Regência”¹². Tratava-se, então, de propiciar uma incorporação desradicalizadora, onde os direitos sociais deveriam surgir como se fossem favores feitos pelos governantes, consistindo, desse modo, em concessões prévias e preventivas feitas conforme preconizava o figurino positivista de cidadania, que vetava a ação política, e por conseguinte não considerava que os direitos sociais pudessem resultar de conquistas por parte de cidadãos plenos, detentores efetivos de direitos civis e políticos. Quando, então, se dá a transformação da cidade do Rio de Janeiro em vitrina da república, através das reformas urbanas fortemente inspiradas no “método Haussmann” (como dizia F. Engels), ela já havia sido - como apontou o autor - politicamente castrada.

Estudando o crescimento da cidade de São Paulo durante os anos 30 e 40, Raquel Rolnik indicou bastante bem como os mecanismos abertos para o reconhecimento legal dos loteamentos empreendidos em desacordo com a legislação, fortemente restritiva, quando não impeditiva, implicaram numa “era de cidadania consentida” como base do “novo” pacto territorial¹³. Essa relação autoritária, onde as relações são estabelecidas entre desiguais, entre quem age “doando” com benevolência e quem recebe “devendo” obediência, encontrou solo fértil e adubado na configuração daquilo a que vários autores denominaram por padrão periférico de crescimento metropolitano. Pensado e exercido sob a forma da tutela e do favor visando o estabelecimento de uma relação de débito entre os que se apresentam como detentores do poder e do saber sobre a sociedade e os que são mantidos como sua clientela, como cidadãos passivos dependentes e leais aos que concedem direitos, previamente definidos como favores, é através dessa relação essencialmente antidemocrática e anticidadã que a sociedade civil brasileira tem sido incorporada ao Estado¹⁴, mediação imprescindível aos que procuram circunscrever e frear seus movimentos.

Considerando então que historicamente os direitos sociais têm sido pensados e praticados como se fossem favores feitos pelos governantes de turno aos que, despojados

(CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. 3ªed. São Paulo: Companhia das Letras, [1987] 1997, p.68).

¹² Ibid. p.70.

¹³ Cf. ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, 1997.

¹⁴ Cf. CHAUÍ, Marilena. Raízes teológicas do populismo no Brasil: teocracia dos dominantes, messianismo dos dominados. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994. p.19-30.

de efetivos direitos civis e políticos, mostrem-se obedientes, agradecidos e, portanto, merecedores da integração protetora ao Estado que, assim, os anula politicamente, não pode haver dúvidas de que o desenvolvimento da cidadania para além da sua caricatura despolitizante implica alterações no padrão de desigualdade social.

E é aqui que reside o caráter inovador da experiência dos OPs. Seria equívoco considerar que brotou em meio aos escombros do desmoronamento do chamado planejamento autoritário fortemente centralizador que prevaleceu nos anos 70 e foi se desmilinguindo ao longo dos 80. Ou então, atribui-la tão-somente à redistribuição das receitas fiscais e tributárias entre os entes federados decorrente da Constituição de 1988 que acabou por fortalecer a esfera municipal de governo. É certo que este aspecto foi e é decisivo. No entanto, tais circunstâncias em si pouco explicam. No caso de Porto Alegre, seguramente o mais bem estudado, já se destacou que a efetividade da experiência proposta estaria ameaçada se tais redefinições não se concretizassem. Porém, ali operou-se uma imprescindível reforma fiscal e tributária.

“Quando o PT chegou à prefeitura, em 1989, encontrou um quadro caótico nas finanças públicas municipais, fenômeno que, aliás, repetiu-se em várias capitais brasileiras. Os impostos municipais, sendo o principal deles o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), estavam intensamente defasados. [...] Para se ter uma idéia, no ano de 1989 o comprometimento médio mensal das receitas municipais com a folha de pagamento era da ordem de 98%, tendo ainda outras despesas fixas de manutenção da máquina administrativa (custeio); simplesmente não havia verba para investimentos. O orçamento público era uma ‘peça de ficção’.

[...]

No entanto, em Porto Alegre, a medida mais significativa na recuperação das finanças públicas municipais deu-se através do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), com a introdução da progressividade ao cálculo do imposto e a correção da planta de valores.

[...]

a recuperação deste imposto contribuiu significativamente para a consolidação do OP como uma experiência de sucesso, visto que a viabilizou economicamente. Seria praticamente impossível manter uma estrutura decisória vinculada à presença e à participação da sociedade que fosse distribuir uns poucos recursos. A experiência do OP no ano de 1990 demonstrou um considerável declínio na participação em virtude da não-

efetivação das decisões tomadas no ano anterior. Ao que tudo indica, um dos principais estímulos à participação é a constatação dos resultados da mesma pela população.”¹⁵

Entretanto, o “OP não é o apêndice de uma tecnocracia supostamente eficiente [...] Ao contrário, o OP é, de um lado, o desdobramento de lutas populares de mais de 30 anos, que agora encontraram um espaço público para seu processamento político; de outro, é um instrumento de justiça social, em três dimensões: tributária, distributiva e política.”¹⁶ Retomando argumentos: não se explica o surgimento dos OPs sem ter em conta os sentidos e significados da constituição e emergência política dos chamados movimentos sociais urbanos, como já mencionado, haja vista seu caráter inovador representado pela ruptura com a tradição da tutela e do mando. No entanto, os OPs significaram um avanço em relação às conquistas alcançadas pelos novos personagens que surgiram em lugar do pedinte submisso (conforme exposto por E. Sader), posto que se está em presença de formatos organizativos e institucionais para o exercício da política cujas características indicam tratar-se, em linha habermasiana, de uma esfera pública não-estatal, contraposta à desfaçatez sem reboços da mercadofilia característica do chamado planejamento estratégico, a democracia direta da burguesia, como chegou a ser denominado¹⁷, ou, se quisermos recuar mais, ao Estado operando enquanto comitê executivo dos negócios da burguesia¹⁸. Noutros termos, os OPs apontam potencialmente no sentido da desoligarquização do Estado¹⁹, da mobilização e organização daquela parte antes “invisível” da sociedade civil, agora atuando de acordo com seus anseios, suas expectativas, prerrogativas, intencionalidades e racionalidades não decalcadas diretamente de sua anatomia (para falar como Marx, aludindo a Hegel) definível pela economia política. O personagem mais significativo aqui não é necessariamente o operário, mas o morador considerado em sua dimensão mais ampla de proletarização.

Consideremos o modelo habermasiano da razão comunicativa. Em sua crítica, Jacques Rancière observou que

¹⁵ DIAS, Márcia Ribeiro. *Sob o signo da vontade popular: o Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre*. Belo Horizonte: Editora UFMG/Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002. p.52-57.

¹⁶ BAIERLE, Sérgio Gregório. A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. In: ALVAREZ, Sonia E., DAGNINO, Evelina, ESCOBAR, Arturo (org.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000, p.185-217.

¹⁷ Cf. VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O., VAINER, C., MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000. p.75-103.

¹⁸ Cf. ENGELS, Friedrich & MARX, Karl. Manifesto do Partido Comunista. In: ENGELS & MARX. *Obras escolhidas*. Tomo I, [1848] 1982.

¹⁹ Cf. FEDOZZI, Luciano. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. 2ª ed. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (FASE/IPPUR), 1999.

“[...] o modelo comunicativo da razão política supõe uma certa lógica da situação de fala. Dois locutores se vêem confrontados e são levados, pela lógica própria da confrontação, a ultrapassar seu ponto de vista limitado. São obrigados a explicitar as normas que os guiam, a experimentar seu caráter contraditório ou não contraditório. São assim levados a universalizá-las tendencialmente e a se aproximarem um do outro nesse movimento de universalização. O núcleo dessa lógica é a prova da contradição performativa: se um dos parceiros se recusa a ouvir o que o outro diz ou a justificar o que ele próprio diz, entra em contradição com o que sua posição mesma de discutidor requer, ele próprio não se reconhece como locutor racional.

Esse modelo é certamente satisfatório para o espírito, mas creio que nenhuma situação de interlocução política forte lhe corresponda. Pois, para que haja contradição performativa, é preciso que a situação de fala já esteja constituída com seus locutores e seus objetos. Ora, o próprio do dissenso político [...] é que sempre pelo menos um dos elementos da cena não está constituído: seu lugar, seu objeto, os sujeitos aptos a falar dele etc.”²⁰

Os OPs têm se notabilizado por gerarem des(re)construções do instituído. Desde o reconhecimento das organizações territoriais que se constituem e definem sem necessariamente corresponder às silhuetas administrativas através das quais o Estado opera na urbanização, até os constrangimentos que gera, por exemplo, junto aos legislativos municipais, posto que aponta no sentido da desnecessidade do Estado infrapolítico, impermeável à política. Poder-se-ia, no entanto, dizer que os OPs têm colocado em obra a instituição democrática do social, radicalizando a democracia ao deslegitimar o Estado e o próprio capital através da ampliação do campo de atividades sobre o qual podem e devem ser feitas escolhas? Os OPs têm possibilitado a metamorfose da democracia em ato social que irriga as demais esferas da vida, permitindo que a sociedade retome a prerrogativa de autoinstituir-se, retome a autonomia para reencontrar a iniciativa e a criatividade expropriadas, para reapropriar-se do controle das condições sociais e históricas de existência e do sentido e finalidade a lhes ser conferido, já que a democracia consiste em assumir seu próprio movimento, encontrar sua existência própria, libertando-se das formas que a aprisionam²¹? Em suma: a experiência aponta no sentido do deperecimento e superação do Estado? Receio que a resposta neste caso seja negativa. Senão vejamos:

Em seu instigante comentário crítico à experiência dos OPs em Porto Alegre Zander Navarro asseverou que se chegou a “um evidente teto de crescimento em relação ao

²⁰ RANCIÈRE, Jacques. *Obra citada*, p.376-377.

²¹ A este respeito, cf. ABENSOUR, Miguel. *A democracia contra o Estado: Marx e o momento maquiaveliano*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, [1997] 1998.

processo instituído no final dos anos 80”²². Entre outros motivos limitadores destacou a rotinização das regras de participação, ela própria tornada uma “lei de ferro” a ponto de impedir o acesso de determinados grupos sociais às ações possibilitadas através do OP. Ademais, uma espécie de aparelhamento partidário da experiência, quer pelo recrutamento de quadros partidários a partir das lideranças comunitárias, quer pelo “clientelismo de novo tipo” engastado à lógica eleitoral, tem crescentemente reduzido os OPs a mecanismo preso à lógica própria do partido político²³. Em conclusão, dizia o autor: “[...] acomodado às rotinas estabelecidas, em especial no que tange à internalização administrativa e à decorrente efetivação dos procedimentos internos ao governo municipal, e atingidos os patamares superiores prováveis de participação dos cidadãos, a caminhada do OP parece ter chegado à frente do Rubicão. Cruzá-lo ou evitá-lo?, esta parece ser a questão.”²⁴

Não há dúvidas, de que a resposta encontra-se na transposição desses limites. A questão, ao meu ver, encontra-se na sua definição mais ampla.

Tomemos a ajuda de um exemplo bastante singelo, mas expressivo, apanhado por Luciana Moreira em sua pesquisa sobre os chamados Planos Globais Específicos²⁵ através dos quais, em Belo Horizonte, é definida a execução das ações deliberadas no âmbito dos OPs.

“A violência da desqualificação do outro, memória passada ou recente, implica no silêncio como linguagem, no ‘não saber’ ou ‘não se dar o direito’ à fala, receio de cometer equívocos e ser desqualificado por isso.

‘Não, igual eu disse pra você, *eu não falava nada*, eu não me dava o direito de falar, *eu mesma não me dava o direito de falar*, porque pra você falar [na reunião do Orçamento Participativo], você tem que levantar o dedo, inscrever, depois eles te chamam e você vai lá e fala. *Sempre vocês* [durante elaboração do Plano Global Específico] *deram espaço pra pessoa falar, só que a gente não sabia o que ia falar*. A

²² NAVARRO, Zander. O “Orçamento Participativo” de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (org.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003. p.89-128.

²³ Esse aspecto foi também observado por Renato Abreu. Cf. ABREU, Renato de Paula. *Orçamento Participativo: espaço de politização do Estado e irrupção da política?* Belo Horizonte: Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais, 2003. 118p. (Monografia de licenciatura em Geografia).

²⁴ NAVARRO, Zander. *Obra citada*, p.121.

²⁵ Cf. OSTOS, Luciana Moreira Barbosa. *As idéias dentro do lugar: Plano Global Especifico. As idéias brotadas do lugar: participação e conteúdo*. Um estudo a partir da Vila da Paz, em Belo Horizonte-MG. Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais, 2004. (Dissertação de mestrado em Geografia). 180p.

gente não tinha certeza daquilo que ia ser dito. Poucas pessoas falavam, você lembra?”²⁶.

A fala, no entanto, é limitada pela racionalidade que vigora no âmbito do próprio Estado, como a própria pesquisadora demonstra adiante.

“Toda a bacia de drenagem da vila [onde mora a interlocutora] (Córrego Coqueiral) é contribuinte da Lagoa da Pampulha. A bacia da Pampulha é parte da sub-bacia do Córrego do Onça, contribuinte da bacia do Rio das Velhas, integrando a bacia do Rio São Francisco.

A Vila da Paz situa-se em uma encosta com inclinação elevada e em um fundo de vale (Córrego Coqueiral). Parte da área compreendida pela Vila da Paz foi submetida à execução de cortes verticais no terreno, lançamento de água servida sobre a encosta, retirada da cobertura vegetal e substituição por espécies inadequadas, lançamento e deposição de lixo e entulho, gerando áreas impróprias à habitação. Essa impropriedade está relacionada à produção de um espaço que, potencialmente, gera um risco à vida de seus moradores. Portanto, a autoconstrução, em conjunto com a ocupação dessas áreas mais frágeis, escancara o drama do urbano. [...]

A diferença entre a racionalidade do Estado e das classes populares urbanas fica mais visível quando se trata da discussão sobre a recuperação ambiental da Bacia da Pampulha. O Córrego Coqueiral, apesar de sua ‘urbanização’ (canalização e implantação de interceptor de esgoto) ocorrida em 2001, é contribuinte de esgoto e lixo para a bacia da Pampulha. O anúncio da recuperação ambiental da Lagoa da Pampulha despertou grande expectativa entre os moradores da Vila da Paz, pois eles acreditavam que o ‘problema ambiental’ da Pampulha começaria a ser resolvido pelos córregos da bacia, portanto o Córrego Coqueiral seria um dos contemplados com recursos, conforme planejamento de implantação de um parque linear. [...]

‘Eu, no início, achei que o Plano Global ia ser muito bom. Porque eles falaram que a Vila tinha ganhado o Plano Global, que tava na bacia da Pampulha, que ia beneficiar todo mundo. Porque, pra limpar a Pampulha, tinha que organizar a Vila. Mas até hoje, eu não tô vendo nada sair. Não mexeram nada aqui da Vila, continuou a mesma coisa. Diz que tão limpando ela [a Lagoa da Pampulha]. Então eles falaram ‘pra mexer na Pampulha tinha que mexer na vila’, mas até hoje eu não tô vendo nada não...’²⁷.”

²⁶ Entrevista concedida por Mercedes Pereira dos Reis, moradora da Vila da Paz, delegada da COMFORÇA, em 23 de outubro de 2003.

²⁷ Entrevista concedida por Maria de Lourdes Ribeiro Freitas, vice-presidente da Associação da Vila da Paz (1998-2002), em junho de 2003.

Em suas conclusões, a pesquisadora registrou, em tom quase melancólico, seus incômodos:

“Esse incômodo, em verdade, tem a ver com a explicitação de contradições não superadas, pois persistem intervenções ‘removedoras de favelas’, para abrir espaço para uma nova fase de reprodução da metrópole de Belo Horizonte: prolongamento da avenida Pedro II, acesso à região Noroeste; avenida Antônio Carlos, acesso à região da Pampulha e Norte; construção da nova rodoviária no eixo leste-oeste. E persistem as propostas de ‘urbanização’, algumas delas com ênfase em projetos viários, em detrimento dos projetos de desenvolvimento social e de regularização fundiária. Nesses momentos, ganha visibilidade uma concepção de que as casas, os casebres, bairros inteiros, são “coisas” que continuam no caminho do progresso, do desenvolvimento norteado, ou melhor, definido por ele.”

Para não concluir estas observações, ainda é importante considerar que, em seu clássico trabalho, Marshall já demonstrara que os direitos sociais configuram uma participação na riqueza socialmente produzida que impõem modificações nas situações experimentadas pelas classes sociais, o que dificilmente seria acessível a partir das condições que determinam as próprias classes²⁸. Do mesmo modo, observou que os direitos sociais, ao serem inscritos como deveres do Estado, impõem-lhe custos. Mais que isso, poder-se-ia dizer que a constituição do fundo público como base na qual se travam embates políticos perturba, com efeito, a geometria do poder. Mas, ao mesmo tempo, constitui-se num umbral, num limite que condiciona a democracia, haja vista que esta é mais que um regime jurídico-político cuja culminação residiria na configuração e consolidação do Estado de direito onde estariam asseguradas as prerrogativas da cidadania moderna, exercida através dos direitos (civis, sociais e políticos, tal como consagrados). Por conseguinte, estes últimos definem uma última fronteira para além da qual os fundamentos da ordem social estariam ameaçados. Destarte, a modificação das situações de classe, enquanto fruto da cidadania, não altera os pilares sobre os quais a sociedade encontra-se estruturada e a partir dos quais se reproduz.

Os OPs têm sido reduzidos em suas possibilidades não tanto pela setorialização e tecnicização administrativa (isto é, a despolitização da política) que os têm atravessado. Não se pode esquecer que têm sido representados e praticados como um instrumento para obtenção de melhorias infra-estruturais (o que não é desprezível e se justifica, em princípio, pelos espaços de urgência). O que pretendo sublinhar é que, desse modo, os OPs ficam aquém da realização da “revolução política” neles entranhada como potência. E, sendo assim, não surpreende que as determinações concretas da urbanização subsistam. Se teoricamente pode-se considerar que uma experiência como o OP aponta potencialmente

²⁸ Cf. MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, [1950] 1967.

na direção de uma revolução política, é certo que os fundamentos objetivos da realidade social continuam de pé e sendo reiterados. “Quanto à política como tal, ela constituiu e manteve tão-somente relações políticas, e não relações sociais”²⁹.

A questão reside nas possibilidades de colocar politicamente o urbano no centro da prática e da teoria retirando-o do primado do econômico e, assim, efetivamente inverter prioridades. Caso contrário, a urbanização continuará sendo campo de atuação, por exemplo, para capitais que têm a sua reprodução como finalidade em si mesma. Somente uma revolução política não altera a produção do urbano como algo estranho e ameaçador, não apenas do ponto de vista da sua materialidade, mas sobretudo do modo de vida... que não é urbano, mas sua negação. E a vulnerabilidade de experiências como os OPs fica dada na medida em que servem também para pensar urbanização e política, para paliar o que não pode ser superado.

REFERÊNCIAS

- ABENSOUR, Miguel. *A democracia contra o Estado: Marx e o momento maquiaveliano*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, [1997] 1998.
- ABREU, Renato de Paula. *Orçamento Participativo: espaço de politização do Estado e irrupção da política?* Belo Horizonte: Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais, 2003. 118p. (Monografia de licenciatura em Geografia).
- BAIERLE, Sérgio Gregório. A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. In: ALVAREZ, Sonia E., DAGNINO, Evelina, ESCOBAR, Arturo (org.). *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000, p.185-217.
- CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. 3ªed. São Paulo: Companhia das Letras, [1987] 1997, p.68).
- CHAUÍ, Marilena. Raízes teológicas do populismo no Brasil: teocracia dos dominantes, messianismo dos dominados. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994, p.19-30.
- DIAS, Márcia Ribeiro. *Sob o signo da vontade popular: o Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre*. Belo Horizonte: Editora UFMG/Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002. p.52-57.
- ENGELS, Friedrich & MARX, Karl. Manifesto do Partido Comunista. In: ENGELS & MARX. *Obras escolhidas*. Tomo I, [1848] 1982.
- FEDOZZI, Luciano. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. 2ª ed. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (FASE/IPPUR), 1999.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26ªed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, [1936] 1994.
- LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Documentos, [1968] 1969.
- LEFEBVRE, Henri. *Espacio y política*. Barcelona: Ediciones Península, [1972] 1976.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, [1950] 1967.
- NAVARRO, Zander. O “Orçamento Participativo” de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (org.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003. p.89-128.

²⁹ LEFEBVRE, Henri. *Espacio y política*

- OLIVEIRA, Francisco de. Privatização do público, destruição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal. In: OLIVEIRA, Francisco de & PAOLI, Maria Célia. *Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. Petrópolis: Vozes; São Paulo: FAPESP; Brasília: Núcleo de Estudos dos Direitos da Cidadania, 1999. p.55-81.
- OSTOS, Luciana Moreira Barbosa. *As idéias dentro do lugar: Plano Global Específico. As idéias brotadas do lugar: participação e conteúdo*. Um estudo a partir da Vila da Paz, em Belo Horizonte-MG. Instituto de Geociências da Universidade Federal de Minas Gerais, 2004. (Dissertação de mestrado em Geografia). 180p.
- PAOLI, Maria Célia & SADER, Eder. Sobre “classes populares” no pensamento sociológico brasileiro (notas de leitura sobre acontecimentos recentes). In: CARDOSO, Ruth C. L. (Org.). *A aventura antropológica: teoria e pesquisa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- PATTO, Maria Helena Souza. Estado, ciência e política na Primeira República: a desqualificação dos pobres. *Estudos Avançados*, São Paulo, v.13, n.35, p.167-198, jan.-abr.1999.
- RANCIÈRE, Jacques. O dissenso. In: NOVAES, Adauto (Org.). *A crise da razão*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.
- ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, 1997.
- SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O., VAINER, C., MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000. p.75-103.