

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC
BACHARELADO EM PLANEJAMENTO TERRITORIAL

Gabriel Alvarez

O PLANEJAMENTO URBANO NO SÉCULO XXI E O DIREITO À CIDADE:
um olhar crítico ao planejamento participativo

Trabalho de Conclusão de Curso

São Bernardo do Campo – SP
2017

Gabriel Alvarez

**O PLANEJAMENTO URBANO NO SÉCULO XXI E O DIREITO À CIDADE:
um olhar crítico ao planejamento participativo**

Trabalho de Conclusão de Curso

Trabalho apresentado no Curso de Bacharelado em Planejamento Territorial da Universidade Federal do ABC como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em planejamento territorial.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Luciana Nicolau Ferrara

São Bernardo do Campo – SP
2017

Gabriel Alvarez

O PLANEJAMENTO URBANO NO SÉCULO XXI E O DIREITO À CIDADE:
um olhar crítico ao planejamento participativo

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi avaliado, julgado e aprovado para a obtenção do grau de bacharel em Planejamento Territorial no curso de Graduação do bacharelado em Planejamento Territorial da Universidade Federal do ABC.

São Bernardo do Campo – SP, 11 de Agosto de 2017

Prof^a. Dr^a. Carolina Moutinho Duque de Pinho
Coordenadora do Curso

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Luciana Nicolau Ferrara
(Orientadora)

Prof. Dr. Francisco de Assis Comaru
(UFABC)

Prof^a. Dr^a. Silvana Maria Zioni
(UFABC)

AGRADECIMENTOS

Aos meus amados pais, Isabel e Ricardo, e amado irmão, Leonardo, que contribuíram enormemente, tanto afetiva, quanto material e intelectualmente, para realização deste trabalho. Aos meus familiares Marcelo e Carla, Mafalda, Oswaldo e Marlene que sempre mostraram interesse em meu crescimento pessoal e contribuíram também de diversas formas. O carinho e a presença de vocês são essenciais;

À amada Jacqueline, minha grande companheira e incentivadora, que nunca me deixou faltar um pingão de confiança em mim. Seu apoio nas horas mais difíceis é sempre indispensável;

À minha orientadora, Luciana Ferrara, por sua dedicação exemplar no desenvolvimento deste trabalho e em meu processo aprendizado. Sua paciência, competência e constante presença estão marcadas nos méritos que este trabalho venha a ter;

À Universidade Federal do ABC por ter possibilitado que esta pesquisa se desenvolvesse com o apoio de uma bolsa de Iniciação Científica;

Aos professores do curso de Planejamento Territorial que, em maior ou menor medida, contribuíram em minha formação acadêmica e nos questionamentos que embalam este trabalho;

Aos entrevistados Nílcio Dias, José Felipe Guatura, Nilza Aparecida de Oliveira e outros presentes em minhas visitas à prefeitura de São Bernardo do Campo, e à Claudia Virginia Cabral de Souza, que forneceram, de bom grado, informações essenciais para o desenvolvimento da pesquisa.

RESUMO

O surgimento, apontado nas últimas décadas por geógrafos, planejadores etc., de um planejamento urbano progressista no Brasil, que teria incorporado à sua maneira elementos da teoria social crítica, coloca ao pensamento teórico novos entraves e possibilidades. A crítica pautada por Henri Lefebvre ao urbanismo modernista deve agora mobilizar seu arcabouço teórico e conceitual, constituintes de uma orientação teórico-metodológica específica, a este novo objeto para que o pensamento teórico e abstrato retome o diálogo com o planejamento urbano. Com o planejamento crítico, diversos instrumentos foram implementados em escala nacional, estadual e municipal tendo como premissa a participação popular. O Orçamento Participativo (surgido nos anos 70) é um desses instrumentos. São Bernardo do Campo - SP desponta como exemplo de administração pública participativa, onde o Orçamento Participativo (OP) é instrumento substancial da política adotada em 2009. Tomando o OP em SBC como estudo de caso e mobilizando a produção teórica da Geografia Crítica Radical que prolonga o pensamento de Marx e Lefebvre, interrogamos as (im)possibilidades do chamado planejamento progressista, bem como discutimos os limites de um pensamento que, mesmo crítico, busca atuar pelo Estado, pela mediação do planejamento, na disputa pelo uso dos espaços-tempos da vida no mundo contemporâneo. Portanto, numa análise do planejamento progressista buscamos encontrar seus limites na luta pela apropriação, bem como seus conteúdos contraditórios na articulação de um projeto de transformação radical da sociedade.

Palavras-chave: Geografia Crítica. Planejamento progressista. Gestão democrática da cidade. Reprodução do espaço. Reprodução das relações sociais.

ABSTRACT

The emergence, pointed out in the last decades by geographers, planners, etc. of a progressive urban planning in Brazil that incorporated elements from the critical social theory in its own way, places new theoretical obstacles and possibilities in theoretical thinking. Henri Lefebvre's criticism of modernist urbanism must now mobilize its theoretical and conceptual framework, constituent of a specific theoretical and methodological orientation, to this new object so that theoretical and abstract thinking can reestablish the dialogue with urban planning. Within critical planning, several instruments were implemented at the national, state and municipal levels, based on popular participation. Participatory Budgeting (which emerged in the 1970s) is one such instrument. São Bernardo do Campo - SP emerges as an example of participatory public administration, where the Participatory Budget (PB) is a substantial instrument of the policy adopted in 2009. Taking the PB in SBC as an empirical case and mobilizing the theoretical production of Radical Critical Geography that prolongs the thought of Marx and Lefebvre, we questioned the (im)possibilities of so-called progressive planning, as well as discuss the limits of a thought that, even critical, seeks to act through the State, through the mediation of planning, in the dispute for the use of life's space-times in the contemporary world. Therefore, in an analysis of progressive planning we seek to find its limits in the struggle for appropriation, as well as its contradictory contents in the articulation of a project of radical transformation of society.

Key-words: Critical Geography. Progressive Planning. Democratic management of the city. Space reproduction. Social relations reproduction.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	4
2. HENRI LEFEBVRE: CRÍTICA AO URBANISMO MODERNISTA E O DIREITO À CIDADE	8
2.1. O DIREITO À CIDADE E O NEGATIVO.....	9
2.2. URBANISMO E IDEOLOGIA	11
3. PLANEJAMENTO URBANO PROGRESSISTA: A PARTICIPAÇÃO POPULAR E O “DIREITO À CIDADE”	21
3.1. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: O CASO DE SÃO BERNARDO DO CAMPO.....	26
3.1.1. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM SÃO BERNARDO DO CAMPO E A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ESTATUTO DA CIDADE	29
3.1.2. FUNCIONAMENTO INSTITUCIONAL DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM SÃO BERNARDO DO CAMPO	34
3.2. CONSIDERAÇÕES SOBRE OS RESULTADOS DO OP	38
3.3. CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS PRELIMINARES SOBRE O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO.....	49
4. GEOGRAFIA CRÍTICA RADICAL: O PENSAMENTO LEFEBVRIANO E O MUNDO CONTEMPORÂNEO.....	55
4.1. A PRODUÇÃO DO ESPAÇO E O ESTADO NA GEOGRAFIA CRÍTICA RADICAL.....	56
5. A CRÍTICA RADICAL E O PLANEJAMENTO PROGRESSISTA.....	59
6. CONCLUSÕES	67
7. REFERÊNCIAS	69
8. ANEXOS	71

1. INTRODUÇÃO

A ascensão do espaço como categoria central na teoria social crítica a partir da década de 1960 ditou novo ânimo às filosofias emancipatórias, mas também ao pensamento pragmático. Uma parte do planejamento urbano enquanto prática voltada à organização do espaço, à época quase sempre identificado ao urbanismo modernista, incorporou (fragmentariamente) elementos dessa renovação da teoria crítica, levando parte da esquerda a se ocupar com a formulação de um “planejamento urbano progressista”. Por sua vez, Henri Lefebvre, em seu programa utópico que tem como horizonte a sociedade urbana, apontou que o comprometimento com uma mudança radical da sociedade capitalista deve lançar mão de um pensamento franco sobre a apropriação social do espaço como momento de contraposição à alienação do espaço, pautando uma crítica radical que nega a ordem imposta pelo urbanismo estatal – o urbanismo modernista – ao processo de urbanização e à prática urbana.

Esse debate foi desenvolvido no Brasil por grupos de pesquisadores do espaço, dentre eles, os estudos da Geografia Urbana e da Arquitetura e Urbanismo. Prolongando o pensamento de Lefebvre por meio da Geografia Crítica Radical brasileira, consolidada principalmente a partir da produção acadêmica do Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo, buscamos apreender o planejamento urbano como mediação da produção e reprodução do espaço enquanto produto social inserido na “totalidade do processo de reprodução social como constituição de uma espacialidade específica que lhe dá conteúdo” (CARLOS, 2011, p. 26). Adotamos, assim, um ponto de vista essencial que não reifica ou autonomiza a planejamento frente aos processos sociais de sua constituição.

Buscamos contribuir para a construção de uma interpretação crítica sobre o planejamento urbano progressista contemporâneo, pautando um pensamento crítico que abre a via do possível, explorando um terreno que não seja simplesmente o do real, do realizado, ocupado pelas forças econômicas, sociais e políticas existentes. Assim, contrariamente ao caminho comumente enveredado por planejadores em seu exercício de autocrítica, este trabalho não pretende propor novas práticas de planejamento, mas apontar alguns limites e contradições do planejamento urbano autodeclarado crítico que vem se consolidando nas últimas décadas, em especial, no Brasil. No momento em que a práxis emancipatória não pode ser constituída alheia aos novos conteúdos da luta de classes, o que impõe a consideração das disputas pelo espaço como elemento central na constituição de um projeto de transformação radical da sociedade, é *mister* problematizar o pragmatismo enraizado numa parte do debate crítico que

busca atuar pela mediação do Estado na formulação de políticas que promovam a gestão democrática da cidade e a justiça espacial.

Essas considerações ganham contornos únicos no contexto brasileiro. Por um lado, o processo de urbanização das grandes cidades brasileiras (em especial São Paulo), em contraste com o modo como se deu nos países europeus, revela que desde suas origens o sentido hegemônico da urbanização foi a produção de um capital primitivo e, em parte fictício, contrastando fortemente com as necessidades de centenas de milhares de pessoas que eram atraídos aos centros urbanos e constituíam a força de trabalho urbano-industrial (ALVAREZ, 2015). Como mostra Alvarez (2015, p. 68, grifo nosso):

Observa-se, portanto, que no momento em que a propriedade da terra se insere no circuito mais geral da reprodução do capital [com a Lei de Terras e suas posteriores regulamentações], tornando-se intercambiável e hipotecável, a urbanização se intensifica com o fluxo migratório e alimenta este processo. De tal modo que já naquele momento, para morar na cidade era preciso pagar, e muito. A propriedade estava construída como mediação ao uso e vida na cidade, tornando a segregação socioespacial um conteúdo presente no processo de produção do espaço urbano.

Nesse sentido, a urbanização brasileira revela uma grande quantidade de trabalhadores rurais que migram para centros urbanos constituídos sob os interesses do capital. Submetida às coações do mercado e da propriedade privada, a nova força de trabalho passou a habitar grandes favelas ou cortiços, constantes alvos do poder público que pautava a segregação como forma de possibilitar a valorização (vide as políticas higienistas amplamente discutidas por autores contemporâneos)¹.

Por outro lado, se a desigualdade social e a segregação são condição e produto do processo histórico da urbanização brasileira, o momento atual revela um arcabouço jurídico-institucional da política urbana brasileira, desenhado sobretudo após Constituição de 1988, a partir da aprovação do Estatuto da Cidade (2001) e da criação do ministério das Cidades (2003), que desfruta de prestígio internacional devido a seu teor de conquista social e sua qualidade jurídico-técnica (MARICATO, 2010). Além disso, e ainda no âmbito da realidade histórica que acompanha o planejamento urbano progressista brasileiro, destaca-se a atuação de governos locais (municipais), marcadamente entre 2003 e 2010, que implementaram diversas formas de participação popular (Plano Diretor Participativo, Orçamento Participativo, PPA participativo etc.), sendo grande parte dessas prefeituras governadas por representantes do Partido dos

¹ Cf. Alvarez (2015) e Bonduki (2014).

Trabalhadores (PT)². Não obstante, o momento atual evidencia, ao mesmo tempo, toda uma estrutura jurídica e institucional pautada em reivindicações sociais que pouco saiu do papel, bem como múltiplas experiências de gestão democrática que revelaram-se limitadas em diversos aspectos³. E, paradoxalmente, em meio ao que pode se denominar como uma crise desse pensamento pragmático, evidencia-se um ganho de destaque na produção acadêmica dos planejadores no debate sobre o urbano no Brasil, reforçando o pensamento cuja prática pautada tem como limite a mediação do Estado, reduzindo-se à proposta civilizatória do capitalismo. Evidencia-se uma preocupante ideologização do debate, já apontada por Carlos (2005).

Assim, partindo da justificativa da necessidade de uma análise crítica do que aqui denomino *planejamento progressista* e que tem no Brasil uma realidade histórica única, elegemos a questão da *participação popular*, enquanto pilar fundante do que o planejamento define como *gestão democrática da cidade*, como objeto de debate. Trata-se de um objeto privilegiado, uma vez que, mesmo dentro da crítica ao planejamento elaborada pelos próprios planejadores, a participação popular mediada pelo Estado dificilmente é superada como reivindicação mais radical desse planejamento. São diversos os instrumentos de promoção da participação popular, mas focaremos no *Orçamento Participativo* do município de São

² É importante lembrar experiências anteriores ao Estatuto da Cidade de prefeituras que implementaram instrumentos inovadores de planejamento que tinham por trás a mobilização de movimentos sociais e que acabaram servindo, inclusive, como base à elaboração do Estatuto da Cidade. Destaca-se o Plano Diretor do município de Diadema (SP) de 1994 e o Orçamento participativo do município de Porto Alegre (RS) de 1989, dentre outros. Conforme Realli & Alli (2010, pp. 39-40), em um estudo sobre Diadema, “durante todo o ano de 1993 foram realizadas, na cidade, reuniões e debates sobre a proposta do governo municipal de um novo Plano Diretor, reunindo diferentes segmentos sociais, entre os quais empresários, sindicalistas e movimentos populares. Foi decisivo o papel desempenhado pelos movimentos sociais de luta por moradia nesse processo (...) Promulgado em Janeiro de 1994, o novo Plano Diretor incorporou instrumentos urbanísticos voltados para a garantia da função social da cidade. Dessa maneira, puderam ser desenvolvidos em Diadema experiências que serviram de laboratório e referência para a consolidação de um arsenal de instrumentos para efetivar a reforma urbana no País (...) A grande inovação do Plano Diretor foi a criação das Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), instrumento que no Estatuto da Cidade seria chamado de Zonas Especiais de Interesse Sociais (ZEIS)”. Em relação ao Orçamento Participativo de Porto Alegre, Genro & Souza (1997, p. 74) apontam que ele “foi selecionado pelo Programa de Gestão Urbana da ONU – Seção para a América Latina – como uma das 22 melhores práticas de gestão pública. Além disso, o comitê técnico da ONU – Habitat II – escolheu a experiência do Orçamento Participativo como uma das 42 melhores práticas de gestão urbana do mundo”.

³ Existe uma literatura ampla que faz um balanço das experiências de administração participativa, apontando limites e acertos que se distribuem em todo o território nacional em seus diversos níveis administrativos. Buscando complementar a discussão desta pesquisa que tem como estudo de caso uma experiência de Orçamento Participativo, através de um estudo feito por Rizek (2004) sobre o Orçamento Participativo em São Paulo (SP) podemos apontar os limites desse instrumento: desigualdade de informações entre os participantes das plenárias e os delegados (o que coloca a necessidade de um amplo investimento na democratização da informação), o fato de parte das demandas da população não poder ser resolvida em âmbito municipal, reduzir a participação e a democratização à pedagogia política, distribuição de recursos segundo velhas práticas clientelistas etc.

Bernardo do Campo (SP) como objeto empírico para fundamentar e dar alguns contornos à reflexão proposta.

A gestão democrática da cidade é um dos pilares fundantes do planejamento progressista e o Orçamento Participativo, nas palavras de um dos maiores nomes que compõe o escopo desse planejamento, “muda o lugar e a natureza do planejamento urbano” (MARICATO, 2015, p. 32), constituindo uma mudança notável no rumo das administrações urbanas e do planejamento no Brasil. O Orçamento Participativo do município de São Bernardo do Campo remonta ao legado da experiência – mundialmente conhecida – de Porto Alegre (RS) no sentido de sua efetividade. A prefeitura mobilizou amplo esforço para consolidar a prática e lhe conferiu grande centralidade na gestão dos dois mandatos do PT entre 2009 e 2016, constituindo, assim, um exemplo de gestão democrática da cidade que atraiu a atenção e recebeu elogios de diversos planejadores e gestores (cf. CONCEIÇÃO ET AL., 2015).

Buscamos, portanto, mobilizar a orientação teórico-metodológica marxista-lefebvriana desenvolvida por autores da Geografia Urbana da Universidade de São Paulo (USP) para estudar novos conteúdos do planejamento urbano no espectro da disputa pelo uso dos espaços-tempos da vida no mundo contemporâneo enquanto apropriação social do espaço e das possibilidades de sua articulação com uma estratégia de mudança radical da sociedade capitalista. O Orçamento Participativo de São Bernardo do Campo dará a tônica para alguns questionamentos e permitirá um exame sustentado empiricamente dos limites e contradições do que se apresenta como um planejamento crítico.

Após esta introdução, damos continuidade ao trabalho com algumas considerações sobre o pensamento de Henri Lefebvre na busca por uma orientação teórico-metodológica que permita questionar o planejamento urbano contemporâneo segundo suas relações com os processos sociais de sua constituição. Embora Lefebvre tenha se debruçado sobre o planejamento modernista dos anos 60, mais do que verificar quais elementos de sua crítica permanecem atuais, seu pensamento revela um modo de pensar o urbano, a cidade e o espaço dentro de uma perspectiva de totalidade e síntese, pautando, assim, para além de questionamentos historicamente determinados, um modo de pensar que prolonga a obra de Marx e permite, segundo um método, novos questionamentos e interpretações.

Na sequência, apresentamos o que aqui denominamos de planejamento progressista e algumas considerações sobre a experiência do Orçamento Participativo de São Bernardo do

Campo. Nesse ponto, buscamos expor o planejamento urbano crítico contemporâneo, tendo por base um caso empírico, o que permite revelar *um novo objeto de estudo* bem como *o modo como esse objeto permite interrogar o pensamento de Henri Lefebvre e se permite ser interrogado pelo pensamento do autor*. Através de entrevistas com gestores, consultas à legislação, pesquisa documental e bibliografia sobre o tema, foi possível construir um entendimento sobre o OP do município de São Bernardo do Campo na busca de seus limites e contradições.

Na quarta parte do trabalho apresentamos a Geografia Crítica Radical consolidada na USP. Sua inserção neste trabalho se dá por uma dupla justificativa: a) fortemente influenciada por Lefebvre, essa Geografia prolongou o pensamento do autor e tem pautado o debate crítico contemporâneo sobre o espaço, o urbano e a cidade; b) essa Geografia contribui para um entendimento sobre o planejamento urbano contemporâneo, de modo que buscaremos nela os elementos para sedimentar nossa análise. É, portanto, fundamental partirmos dessa Geografia contemporânea na busca por uma interpretação crítica ao planejamento progressista uma vez que ela tem contribuições para o debate e também por trazer, certo modo, o pensamento lefebvriano na interpretação do mundo contemporâneo. Juntamente com Lefebvre, os autores dessa Geografia fornecem as bases teóricas, conceituais e metodológicas para este trabalho.

A quinta parte do trabalho confronta a crítica radical e o planejamento progressista. Partindo do que foi exposto (a via teórico-metodológica e o objeto de estudo), busca-se levantar os questionamentos e traçar uma linha de interpretação dos limites e contradições do planejamento progressista, tendo como baliza o caso empírico de São Bernardo do Campo. A conclusão final apresenta um balanço e algumas hipóteses do movimento realizado na pesquisa.

2. HENRI LEFEBVRE: CRÍTICA AO URBANISMO MODERNISTA E O DIREITO À CIDADE

Como já foi indicado, esse trabalho se desenvolve na tentativa de construção de uma crítica ao planejamento urbano progressista *a partir de uma orientação teórico-metodológica determinada*. Cabe, destarte, expor alguns momentos (e, ainda que parcialmente, o próprio movimento) do pensamento de Henri Lefebvre numa busca conceitual e teórica que revele como as categorias “urbano”, “cidade” e “espaço” se relacionam no programa utópico do autor.

2.1. O Direito à Cidade e o negativo

O triunfo do historicismo na teoria social crítica ao final do século XIX aventava à compreensão do mundo unicamente “através da dinâmica decorrente do posicionamento do ser e do dever sociais nos contextos interpretativos do tempo” (SOJA, 1993, p. 17) sustentando o discurso histórico moderno de uma temporalidade que se define pelo progresso como legalidade da historicidade. Mas essa tradição começa a se alterar na década de 1960. As grandes mudanças que, no plano do econômico, culminaram na redefinição do regime de acumulação marcado pela hegemonia do capital financeiro abalaram a promessa de uma modernidade teleológica, colocando em cheque a possibilidade emancipatória futura como desdobramento das lutas presentes, levadas a cabo pelo sujeito revolucionário moderno. Da ruptura com uma ordenação temporal que privilegia uma inteligibilidade histórica de acumulação e progresso, emerge uma nova temporalidade que se desdobra no cotidiano e mutila a referência do tempo histórico como parâmetro de vida e da organização social (SANTOS, 2015, p.41). Nesse contexto forja-se a reafirmação do espaço como revelador dos conteúdos na teoria e análise sociais contemporâneas críticas, aventando a consideração das conexões laterais no percurso sequencial histórico. Diversos autores envolveram-se no debate e deram contribuições ímpares. Mas, como aponta o próprio E. Soja (1993) destaca-se vigorosamente o pensamento do filósofo marxista Henri Lefebvre.

Em meio as mudanças no sentido da história na segunda metade do século XX, Lefebvre desenvolve a tese de que há um salto qualitativo do histórico ao mundial, onde não se reconhece mais os traços da historicidade, e estabelece-se um conflito historicidade-mundialidade que “resolve-se na produção de um espaço mundial enquanto obra do tempo histórico no qual este se realizou [de modo que] o interesse se deslocaria, assim, das coisas no espaço para a produção do espaço, um espaço da mundialidade” (CARLOS, 2011, p. 30). Lefebvre parte da inquietação com a força reprodutora do capitalismo um século após Marx declarar que seu fim estava próximo, buscando elementos que explicassem, ao contrário, sua expansão a outros momentos e lugares (tempos-espacos) da vida. Como aponta Carlos (2011), Lefebvre nota que o desenvolvimento das forças produtivas naquele momento supera a produção de objetos no sentido clássico do termo, atingindo a reprodução das relações sociais de produção através da produção do espaço. Ainda segundo a autora,

a problemática espacial está essencialmente vinculada à reprodução das relações sociais de produção que se desenvolve na utilização de um espaço social que se produz em escala mundial. A noção de reprodução torna possível

apreender o momento a partir do qual o espaço passa a ser fundamental no pensamento do autor para esclarecer como determinado modo de produção, num determinado momento da história, realiza-se no espaço que aparece enquanto condição para a reprodução ampliada assegurada pelo Estado (CARLOS, 2011, p. 31).

O cotidiano desponta, então, como categoria central, revelando uma estratégia fundada no repetitivo e no burocrático, impondo relações produzidas pelas necessidades da acumulação – que se realizam concretamente na condição de relações espaço-temporais – para toda a sociedade, através da ação estratégica do Estado. Deste modo, o espaço revela-se uma mediação concreta entre as relações de produção e o modo de produção (base e superestrutura), o que envolve sua organização estratégica pelo Estado na imposição de uma lógica que se torna operacional (sócio-lógica) enquanto estratégia de reprodução que envolve o planejamento e decifra a qualidade das novas contradições: as contradições do espaço, para além das contradições no espaço (DAMIANI, 1999).

Trata-se, então, de um momento na história em que a processo de reprodução se realiza num outro patamar: o da (re)produção do espaço, elevando a cidade e o urbano como categorias centrais para o desvelamento dos conteúdos da reprodução contemporânea. Lefebvre aponta uma nova problemática fundamental: a problemática urbana moderna, que acentua a produção do cotidiano, uma vez que ganha importância o que se passa fora da empresa, apesar de ligado à produção. O crescimento quantitativo da produção econômica produz um fenômeno qualitativo que se traduz nessa nova problemática. Pensando dialeticamente o par industrialização-urbanização temos a urbanização também como um fenômeno indutor de transformações qualitativas na sociedade, superando a industrialização. A constituição desta sociedade urbana se dá, segundo Lefebvre, por uma verdadeira revolução urbana que apresenta as novas formas e conteúdos da reprodução capitalista, em sua totalidade contraditória. Doravante, a preocupação com uma práxis emancipatória deve incluir os novos conteúdos da luta de classes.

Nesse sentido, a consciência do espaço revela um espaço produzido socialmente e apropriado de forma privada pela mediação da propriedade privada, ou seja, vivido enquanto privação e fragmentação, percebido enquanto estranhamento, e concebido enquanto vazio. Lefebvre situa a apropriação como negatividade capaz de opor a propriedade privada. Trata-se de pôr a *apropriação* acima do domínio, o uso acima da troca, a obra acima do produto, o espaço público acima do privado. Como bem assevera Damiani (2012), *a negatividade é o fundamento do método que aponta para o possível*, e a obra de Lefebvre aponta em direção à

negatividade, ou seja, trata-se de pensar o lugar e a potência dos resíduos que se movem e se constituem como força diferencial, sendo as diferenças o movimento do negativo. Esse movimento do pensamento em direção à exploração do possível difere das concepções positivas de justiça espacial ou reforma urbana que, em sua positividade, remetem à ideia de uma distribuição sem transformações mais profundas. Conforme Carlos (2015, p. 43), “*o negativo se realiza através da consciência do espaço travada sob a bandeira do ‘direito à cidade’*”.

Cunhado por Lefebvre, o conceito de “direito à cidade” anuncia-se como movimento orientado para confrontar e superar os descompassos do real em relação ao possível, transpor o abismo entre o vivido parcial e o presente total, colocando o foco no projeto virtual. Assim, o conteúdo do “direito à cidade” exige um outro modo de produção que aponta para a autogestão social como apropriação real do espaço, confirmando que para Lefebvre a problemática urbana não se limita a cidade, mas sim à vida do homem fundada sob uma certa concepção do mundo, ao mesmo tempo em que revela que não há pensamento sem utopia, sem a exploração do possível. Mesmo em sua dimensão política (introdução da problemática urbana na vida política e do “direito à cidade” no sistema contratual) o “direito à cidade” deve se articular com a busca por mudanças radicais. A estratégia política de orientação radical articulada pela força do negativo (sob a bandeira do “direito à cidade”) só pode ser concebida em seu compromisso com uma outra positividade em sua possibilidade de disputar, dentro do Estado, um projeto que revele a impossibilidade do Estado – o fim do Estado –, revelando as contradições e não as esfumando. Do contrário, a institucionalização do “direito à cidade” corre o risco de dissolver-se em positividade, de perder sua articulação com o impossível, tornando-se o outro do que Lefebvre propôs. Nesse sentido, o “direito à cidade”, mesmo em sua dimensão política, não nega reivindicações urbanas mais específicas como direito à moradia, direito ao transporte etc. mas supera-as, restituindo a utopia no pensamento e a negatividade na estratégia política, apontando como horizonte último a autogestão (a negação do Estado). Ele se manifesta

como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no “direito à cidade” [assim como o direito à centralidade, às diferenças... à vida urbana transformada, enfim] (LEFEBVRE, 2001, p. 135).

2.2. Urbanismo e ideologia

Lefebvre pensa a problemática urbana a partir de um processo duplo (ou processo de dois aspectos): industrialização e urbanização, crescimento e desenvolvimento, produção

econômica e vida social. Em sua unidade, esses dois aspectos existem num processo conflitante (dialético) donde a urbanização (processo induzido), que caracteriza a sociedade moderna, revela-se uma mudança qualitativa na totalidade social, interferindo na própria industrialização (processo indutor). A produção industrial implica a urbanização da sociedade, e o domínio das potencialidades da indústria exige conhecimentos específicos concernentes à urbanização (LEFEBVRE, 2001). Pensada pela lógica formal a urbanização é apenas um produto da industrialização; dialeticamente, aquela (urbanização) supera esta (industrialização) porque também é um fenômeno indutor de transformações qualitativas na sociedade. Após um certo crescimento, a produção industrial produz a urbanização e a problemática se desloca para a problemática do desenvolvimento urbano. *A socialização da sociedade contém por essência a urbanização* (LEFEBVRE, 2001).

Anteriores ao capitalismo, a Cidade e o urbano foram incorporados pela industrialização num processo conflituoso que culmina numa realidade social urbana que é, ao mesmo tempo, uma negação do urbano. As cidades pré-capitalistas eram centros de vida social e política onde se acumulavam, para além de riquezas, os conhecimentos, as técnicas e as obras (LEFEBVRE, 2001). A cidade configurava-se como *obra* e esta característica contrasta com a orientação irreversível na direção do dinheiro, na direção do comércio, na direção das trocas, na direção dos *produtos*. O uso principal da cidade era a Festa (que a consumia improdutivamente para o prazer e prestígio). Com efeito, a Cidade (realidade presente, imediata, dado prático-sensível, arquitetônico) e o urbano (realidade social composta de relações sociais cuja forma – a forma urbana – se define como forma da centralidade, campo de encontro e de trocas) *dependem do valor de uso*. A vida urbana pressupõe encontros, confrontos, diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos (inclusive no confronto ideológico e político) dos modos de viver, dos “padrões” que coexistem na Cidade (LEFEBVRE, 2001). O valor de troca e a generalização da mercadoria pela industrialização tendem a destruir, ao subordiná-las a si, a cidade e a realidade urbana. Como afirma Lefebvre (2001, p. 6-7),

A industrialização pressupõe a ruptura desse sistema urbano preexistente; ela implica a desestruturação das estruturas estabelecidas (...) Talvez ainda resta a demonstrar a tendência do sistema urbano inteiro para uma espécie de cristalização e de fixação; onde esse sistema se consolidou houve atraso do capitalismo e da industrialização: na Alemanha, na Itália. Existe, portanto, uma certa descontinuidade entre a indústria nascente e suas condições históricas (...) a indústria nascente tende a se implantar fora das grandes cidades (...) Ao mesmo tempo, as velhas cidades são: mercados, fontes de capitais disponíveis, locais onde esses capitais são gerados (bancos), residências dos dirigentes econômicos e políticos, reservas de mão-de-obra

(...) Além do mais, a Cidade, tal como a fábrica, permite a concentração dos meios de produção num pequeno espaço: ferramentas, matérias-primas, mão-de-obra.

No processo conflitante industrialização-urbanização, tende-se a destruir as antigas cidades. Aprofunda-se um processo induzido que se pode chamar de “implosão-explosão” da cidade, ou seja, deterioração da cidade antiga e da centralidade e expansão do tecido urbano. As pessoas se deslocam para periferias distantes, residenciais ou produtivas. Escritórios substituem os apartamentos nos centros urbanos. Os antigos gêneros de vida viram folclores. Trata-se de um crescimento ao mesmo tempo urbano e não urbano (não urbano porque o ascetismo e a racionalidade extremos que subjagam o uso e o valor de uso até a quase extingui-lo, de forma a negar o social, não é urbano). Segundo Lefebvre (2001, p. 17-18):

Com a “suburbanização” principia um processo, que descentraliza a Cidade. Afastado da Cidade, o proletário acabará de perder o sentido da obra. Afastado dos locais de produção, disponível para empresas esparsas a partir de um setor de habitat, o proletariado deixará se esfumar em sua consciência a capacidade criadora. A consciência urbana vai se dissipar.

Na prática, o núcleo urbano (parte essencial da imagem do conceito da cidade) está rachando. Nesse primeiro período, a indústria e o processo de industrialização assaltam e saqueiam a realidade urbana preexistente, até destruí-la pela prática e pela ideologia, até extirpá-la da realidade e da consciência, de modo que a cidade como autômato é resultado e causa de uma atualização da alienação. Conduzida segundo uma estratégia de classe, a industrialização se comporta como um poder negativo da realidade urbana: o social urbano é negado pelo econômico industrial. O núcleo urbano no entanto consegue se manter (o núcleo urbano não desaparece; proclamar seu fim e sua reabsorção no tecido é falso). O urbano e a Cidade revelam-se ainda “refúgios de um valor de uso, embriões de uma virtual predominância e de uma revalorização do uso” (LEFEBVRE, 2001, p. 6). Nesse sentido, o pensamento de Lefebvre sobre o urbano retoma uma questão fundamental definida por Marx: trata-se de possibilitar ao homem dominar as suas próprias obras (nas e pelas quais se realiza e se “perde”, se aliena), apropriar-se plenamente delas.

Contraditoriamente, no momento em que a urbanização se amplia e a sociedade urbana se generaliza, *descobre-se que a sociedade corre o risco de se decompor se lhe faltarem a cidade e a centralidade: desapareceu um dispositivo essencial para a organização planificada da produção e do consumo.*

Elabora-se então uma estratégia de classe outra, que visa o remanejamento da cidade, sem relação com sua realidade, com sua vida própria, afim de restituir a centralidade implodida. Reencontra-se ou reinventa-se (não sem sofrer com a destruição na prática e no pensamento) a realidade urbana. As centralidades antigas, a decomposição dos centros, são por ela substituídas pelo centro de decisão. “É assim que nasce ou renasce a reflexão urbanística. Esta sucede a um urbanismo sem reflexão” (LEFEBVRE, 2001, p. 21). O período burguês traz então uma nova racionalidade que toma a forma de uma racionalidade organizadora, operacional. Trata-se de uma racionalidade analítica levada às suas últimas consequências, permitindo à lógica formal sair do plano do pensamento e se instaurar como lógica social.

A reflexão urbanística aparece com a intensificação da crise da cidade, revelando-se assim antes um sintoma da mutação do que de uma racionalidade em contínua ascensão (LEFEBVRE, 2001). Para esse racionalismo tecnicista, os problemas da sociedade se apresentam como patologias do espaço. O urbanismo estuda problemas parcelares reais (a circulação, habitação etc.) e formula, necessariamente, técnicas de aplicação, constituindo uma ideologia com dois aspectos solidários: um mental e um social. Mentalmente implica numa teoria da racionalidade e da organização e socialmente é a noção de espaço que passa ao primeiro plano, relegando à penumbra o tempo e o devir (LEFEBVRE, 2001). Ao transpor para termos espaciais tudo o que provém da história e da consciência o urbanismo busca conceber um espaço social harmonioso, normal e normalizante, pautando no plano da concepção um espaço abstrato, vazio, continente. Os resultados imediatos dos processos examinados num pretense empreendimento científico apresentam o caos. Aqui, contradição é desordem. O remédio: a coerência! Esse urbanismo, sob o véu de uma pretensa cientificidade – portanto, enquanto ideologia –, justifica e aprofunda a dissolução do núcleo urbano. Confundir a inquietação com a crise da Cidade com a racionalidade e a organização constitui a ideologia que, sob vão esforço, busca um estatuto epistemológico.

O arquiteto opera, então, num espaço específico: *o espaço geométrico, neutro* confundindo *projeção* e *projeto* numa idealidade confusa (LEFEBVRE, 2016). O procedimento empregado é o de fazer corresponder, pontualmente (ponto a ponto) as necessidades, funções, lugares e objetos sociais num espaço suposto neutro, indiferente, que recebe passivamente as estruturas concebidas. Na sequência, busca-se estabelecer os vínculos, completando um procedimento que vai da fragmentação – via correspondência pontual – à vinculação, à integração das parcelas monofuncionais do espaço.

Ele [o arquiteto] considera que esse espaço neutro [o papel], que recebe passivamente os traços de seu lápis, corresponde ao espaço neutro de fora, que recebe as coisas ponto por ponto, lugar por lugar. Quanto ao ‘plano’, ele não permanece inocentemente no papel. No terreno, o trator realiza ‘planos’” (LEFEBVRE, 2016, p. 28).

Contudo, se o espaço para o urbanismo (o espaço percebido, concebido, representado) é um “puro” objeto, para o vivido, o espaço nunca é neutro e “puro”. Desenrola-se aqui um conflito que emerge a partir da distância entre a problemática do espaço vivido e a do espaço epistemológico, posto como neutro (LEFEBVRE, 2016). A partir do conteúdo, com sua realidade e sua problemática, restabelece-se o vínculo entre o espaço e a problemática urbana.

A problemática do espaço vivido é um aspecto importante e talvez essencial de um conhecimento da realidade urbana. Desse modo a problemática do espaço pertence à problemática do urbano e à sua ciência (LEFEBVRE, 2016, p. 41).

Desse modo, a objetividade e a pureza do espaço urbanístico (objeto de ciência) lhe conferiam um caráter de *não-político*. Segundo Lefebvre (2016) surgem, então, algumas dificuldades para o urbanismo, que brotam dos conflitos entre o concebido e o vivido: se se trata de uma ciência da forma espacial (de um espaço que é puramente formal), ela implica uma logística, não podendo, assim, evitar uma soma de constrangimentos que pesam sobre o conteúdo (as pessoas). Se, por outro lado, o urbanismo voltar-se a esse conteúdo, ou seja, debruçar-se sobre as necessidades e reivindicações das pessoas e as tomam como pilares da concepção, nada garante que haverá uma correspondência pacífica (sem afrontas) entre esse conteúdo e a forma concebida. “Isso explica, ao que parece, que, apesar dos esforços, ainda não há epistemologia urbanística” (LEFEBVRE, 2016, p. 59).

Olhando retrospectivamente dos anos 1970 para o urbanismo modernista dos anos 1950 e 1960, Lefebvre remonta as bases (falhas) dessa prática: uns buscavam um conteúdo de base, um elemento constitutivo (p. ex.: a família) e, nesse sentido, buscaram saber como se poderia obter a satisfação ótima de determinadas necessidades (donde surge, por exemplo, a Carta de Atenas). “Esses estudos não conseguiram fazer surgir de necessidades muito variadas *uma estrutura interna, nem descobrir uma forma espacial capaz de impor uma estrutura a essas necessidades ditas funcionais*” (LEFEBVRE, 2006, p. 59, grifo nosso). Outros buscavam determinar “pólos vitalizantes”, que restituíssem uma unidade orgânica aos fenômenos urbanos, *limitando-se às propriedades formais do espaço enquanto veículo dos bens materiais ou das informações*.

O que Lefebvre revela com precisão é que a ideia de um espaço vazio, neutro por sua própria natureza, e de caráter transcendente à história, é na verdade uma mistificação, sendo antes uma determinação social do espaço sob o capitalismo, levada a cabo por uma *estratégia redutora* (DAMIANI, 2004). Sob e no espaço, portanto, operam estratégias, donde sua condição de vazio a priori é, ela mesma, produto de uma estratégia. *O espaço é, portanto, político!* Na perspectiva ideológica que pauta o espaço neutro, o político era percebido como um obstáculo à irracionalidade e à cientificidade, introduzindo uma irracionalidade que perturbava a eficácia de ciência e da técnica. Segundo o autor,

(...) é evidente, agora, que o espaço é político. O espaço não é um objeto científico descartado pela ideologia ou pela política; ele sempre foi político e estratégico. Se esse espaço tem um aspecto neutro, indiferente em relação ao conteúdo, portanto, “puramente” formal, abstrato de uma abstração racional, é precisamente porque ele já está ocupado, ordenado, já foi objeto de estratégias antigas, das quase nem sempre se encontram vestígios (LEFEBVRE, 2016, p. 60).

Não tendo uma lógica interna e própria, o espaço remete à lógica formal e à metodologia geral. O espaço comum às atividades diversas e parcelares, no quadro imposto da sociedade burguesa, é um esquema do qual essa sociedade se serve para tentar constituir-se em sistema, para atingir a coerência. Como? Mascarando suas contradições, aí incluídas as do próprio espaço, esse caráter ao mesmo tempo global e pulverizado, conjunto e disjunto (LEFEBVRE, 2016, p. 54).

O espaço tornou-se instrumental. Deixa de ser neutro para ser o lugar e meio onde se desenvolvem e se enfrentam as estratégias. Os fins para os quais foi instrumentalizado? Vários: dispersar a classe operária para os subúrbios, ordenar espaços monofuncionais, organizar fluxos segundo regras institucionais. O espaço encontra-se, portanto, subordinado ao poder que o controla e rege tecnocraticamente na sociedade inteira. Como aponta Lefebvre (2016, p. 54-55, grifo nosso),

é possível que o espaço desempenhe um papel ou uma função decisiva no estabelecimento de uma totalidade, de uma lógica. É preciso mostrar sua função nesta perspectiva (prática e estratégica) (...) *Essa sociedade não segue uma lógica, ele tende para isso, ela não é um sistema, ela se esforça para isso, e se esforça reunindo a coação e o emprego das representações.*

A reflexão urbanística é, portanto, uma prática e uma ideologia. Enquanto ideologia, ela interpreta os conhecimentos parciais (que justificam as aplicações), elevando-as, por extrapolações, a uma totalidade mal sustentada. Parte-se de uma análise metódica dos elementos e em seguida subordina esses elementos a uma finalidade. Quem formula essa finalidade? Como formula? Por que a formula? Para os urbanistas, a resposta é simples: a finalidade é o próprio

produto do encadeamento das operações analíticas, o que significa que a decupagem analítica dá, a si mesma, a sua própria finalidade, a partir da concepção de que o espaço é neutro. Ou seja, a finalidade é uma estratégia justificada (mais ou menos) por uma ideologia. A própria análise positiva e fragmentária justifica, pretensiosamente de forma científica, as medidas a serem tomadas, as aplicações. As patologias são imediatamente percebidas. A cura? Um produto lógico que dispensa as mediações. Dissimula-se as estratégias ao pôr “entre parênteses” as mediações entre o conjunto ideológico tido por racional e as medidas detalhadas, cavando-se um abismo entre o global (a ordem distante) e o parcial (ordem próxima) reprimido e manipulado pelas instituições. Conforme Lefebvre (2001, p. 46):

A cidade é uma mediação entre as mediações. Contendo a ordem próxima, ela a mantém: sustenta relações de produção e de propriedade; é o local de sua reprodução. Contida na ordem distante, ela se sustenta; encarna-a; projeta-a sobre o terreno (o lugar) e sobre um plano, o plano da vida imediata.

Tais considerações permitem a formulação de uma hipótese sobre o espaço: o espaço seria um intermediário (um ambiente e um instrumento, um meio e uma mediação). “Nessa hipótese, o espaço é um instrumento político intencionalmente manipulado, mesmo se a intenção se dissimula sob as aparências coerentes da figura espacial” (LEFEBVRE, 2016, p. 44). Assim, a representação do espaço serviria a uma estratégia simultaneamente abstrata e concreta, e o espaço se povoaria segundo decretos de um poder que rege arbitrariamente. Sendo uma mediação, esse espaço instrumental permite impor uma certa coesão (pela violência) e dissimular as contradições da realidade sob a aparência racional e objetiva. Nessa hipótese, o espaço, ao mesmo tempo funcional e instrumental, *vincula-se à reprodução da força de trabalho pelo consumo. O espaço é o meio e o ambiente, ao mesmo tempo, de uma organização do consumo no quadro da sociedade capitalista (da sociedade burocrática de consumo dirigido)*. Nessa perspectiva, o espaço instrumental teria uma “função específica”: ele definiria a realização-reificação das relações sociais, ao mesmo tempo que a falsa consciência dessas relações.

Essa hipótese foi amplamente formulada e difundida pela teoria social crítica, sendo partilhada por diversos autores marxistas que se debruçaram sob o espaço. Mas a grandeza do pensamento lefebvriano revela-se no modo como Lefebvre supera dialeticamente essa hipótese (retoma-a para eleva-la a um nível superior, ao mesmo tempo conservando-a e superando-a). Em objeção, Lefebvre aponta que a vinculação (do espaço em geral e do espaço urbano em particular) à produção abrange somente a reprodução dos meios de produção, dos quais faz

parte a força de trabalho, sendo cabível, portanto, apenas ao capitalismo concorrencial do século XIX,

cujo problema principal era re-produzir materialmente seus meios de produção (máquinas e força de trabalho) e permitir o consumo dos produtos, ou seja, a compra no mercado. Sistema contratual (o contrato de trabalho), sistema jurídico (o código civil e o código penal) quase bastavam para assegurar, com a venda da força de trabalho, essa re-produção dos meios de produção. É claro que nessas condições o espaço era, então, simplesmente funcional e instrumental (...) *Mas a situação mudou: o modo de produção capitalista deve se defender num front muito mais amplo, mais diversificado e mais complexo, a saber: a re-produção das relações de produção. Essa re-produção das relações de produção não coincide mais com a reprodução dos meios de produção; ela se efetua através da cotidianidade, através dos lazeres e da cultura, através da escola e da universidade, ou seja, através do espaço inteiro* (LEFEBVRE, 2016, p. 46-47, grifo nosso).

Lefebvre aponta outra hipótese, portanto: *o espaço está essencialmente ligado à re-produção das relações sociais de produção*. Essa hipótese envolve a hipótese anterior, mas eleva-a ao colocar a referência central na reprodução das relações de produção e não a produção no sentido estrito (produção de mercadorias, objetos de consumo). O espaço não é, portanto, um produto como os outros (objeto ou soma de objetos), tampouco um simples instrumento, o pré-suposto de toda produção e de toda troca. Essa hipótese reclama uma passagem do espaço da produção *stricto sensu*, ou seja, do espaço instrumento de organização da produção de mercadorias (objetos) e do consumo, para o espaço da produção *lato sensu* (à produção do humano – do ser genérico –, incluindo tanto a produção de objetos como das relações sociais, cultura, ideologias, conhecimento, etc.), ou seja, o espaço como uma espécie de esquema dinâmico comum às atividades diversas, aos trabalhos divididos, à cotidianidade, aos espaços dos urbanistas. Um espaço ao mesmo tempo abstrato-concreto, homogêneo e desarticulado. Como aponta Lefebvre (2016, p. 47),

o espaço da produção, agora em sentido amplo, implicaria e conteria em si a finalidade geral, a orientação comum a todas as atividades na sociedade capitalista, sendo portanto uma relação e um suporte de inerências na dissociação, de inclusão na separação.

Essa finalidade geral e orientação comum que conferem a unidade e o caráter global da produção do espaço é a re-produção das relações de produção.

É nesse sentido que o espaço inteiro torna-se o lugar dessa reprodução, aí incluídos o espaço urbano, os espaços de lazeres, os espaços ditos educativos, os da cotidianidade etc. Essa reprodução se realiza através de um esquema relativo à sociedade existente, cujo caráter essencial é ser conjunta-disjunta,

dissociada, *mantendo uma unidade, a do poder, na fragmentação* (LEFEBVRE, 2016, p. 48)

A re-produção das relações de produção resguarda o sentido do movimento do processo de mundialização da sociedade donde a reprodução pura e simples da força de trabalho e o desenvolvimento das forças produtivas são apenas um momento de um processo maior envolto na totalidade da reprodução das relações sociais de produção (CARLOS, 2009). Ela é, portanto, o conteúdo da síntese que o urbanismo não consegue alcançar. A re-produção das relações de produção se realiza em cada atividade social, inclusive naquelas aparentemente mais indiferentes (os lazeres, a vida cotidiana, o habitar e o habitat, a utilização do espaço). Inerente à prática social, esse processo não era percebido como tal, *pois as ciências parcelares implicavam o global e o deixavam na sombra: campo cego. Existe a ilusão da separação numa unidade: a da dominação, do poder econômico e político da burguesia. A separação é ao mesmo tempo falsa e verdadeira, uma vez que aparecem como separados (representação), mas é somente na unidade concreta que eles existem.*

O espaço arquitetônico e urbanístico, enquanto espaço, tem essa dupla característica: desarticulado e até estilhaçado sob a coerência fictícia do olhar, espaço de coações e de normas disseminadas. Ele tem esse caráter paradoxal que se tenta definir aqui: junto e separado. É dessa maneira que ele é concomitantemente dominado (pela técnica) e não-apropriado (para e pelo uso). Ele é imediato e mediato, ou seja, pertence a uma certa ordem próxima, a ordem da vizinhança, e a uma ordem distante, a sociedade, o Estado (LEFEBVRE, 2016, p. 51).

Configura-se, assim, uma nova contradição entre o global (total) e o parcial, entre a análise (fragmentação, decupagem) e a síntese (mundial, unidade – pretendida, real e virtual), que o pensamento urbanístico reforça e pauta. Fica evidente que as ciências só podem confrontar o “novo objeto” (a sociedade urbana) abrindo mão de sua especificidade, *uma vez que há a exigência de síntese e totalidade* (LEFEBVRE, 2001). Os especialistas quase sempre introduzem uma interpretação global e pretendem ir, legitimamente, de suas análises para a síntese final, apresentam-se como “homens de síntese” através de uma disciplina ou de uma tentativa interdisciplinar. Inscrita na ordem do dia, a síntese para o intelecto analítico surge apenas como combinatória/somatória dos elementos separados. *Ora, a combinação não é nunca uma síntese*, como afirma Lefebvre. O intelecto analítico se reveste com os privilégios e os prestígios da síntese e dissimula, assim, aquilo que encobre: *as estratégias*.

Essa síntese das ciências parcelares, dos quais os urbanistas reclamam a propriedade, essa síntese que se pretendia global a partir da analítica, só pode consistir numa sistematização

e numa programação estratégicas. “A rejeição das proposições sintéticas baseadas nos resultados dessas ciências especializadas, particulares e parcelares permitirá colocar melhor – em termos políticos – o problema da síntese” (LEFEBVRE, 2001, p. 27). Extirpando-a do campo das ciências, Lefebvre retoma a síntese em sua dimensão concreta, encarregando a capacidade de síntese às forças políticas que são na realidade forças sociais (classes, frações de classes, agrupamentos ou alianças de classes), de modo que ninguém, portanto, está habilitado a pronunciar esta síntese, a anuncia-la; menos ainda os ditos homens de síntese (os urbanistas).

Apenas uma práxis, em condições a serem determinadas, pode se encarregar da possibilidade e da exigência de uma síntese, da orientação desse objetivo: a reunião daquilo que se acha disperso, dissociado, separado, e isso sob a forma da simultaneidade e dos encontros (LEFEBVRE, 2001, p. 98, grifo nosso).

Portanto, refutando as ambições das disciplinas parciais e também das tentativas interdisciplinares, afirma-se que a síntese pertence ao político (isto é, que toda síntese de dados analíticos referentes à realidade urbana dissimula, sob uma filosofia ou uma ideologia, uma estratégia) (LEFEBVRE, 2001). É preciso, portanto, conceber uma estratégia do conhecimento, inseparável da estratégica política, numa orientação que não se define, portanto, por uma síntese efetiva (por um modelo), “mas por uma convergência, virtualidade que se perfila mas que só se realiza num caso limite”. A partir desse ponto, podemos retomar o direito à cidade: “Segundo qual eixo e em que horizontes pensar a estratégia do saber? Na direção da entrada para a prática de um direito: o direito à cidade, isto é, a vida urbana, condição de um humanismo e de uma democracia renovados” (LEFEBVRE, 2001, p. VII).

A síntese de Lefebvre é uma síntese superior, dialética, *pois atinge a reprodução das relações sociais de produção*, situando a síntese no plano político (num projeto), mas que no limite aponta para o fim do político. Segundo o filósofo, as ciências enquanto estiverem fortemente embebidas pela ideologia do produtivismo, não apenas se apoiam nas fragmentações como as reforçam. Esse aspecto “impensado” pela própria reflexão epistemológica, ou seja, a contribuição cega das ciências à reprodução das relações de produção, deve ser enfrentado pela crítica radical, de modo que o conhecimento científico da sociedade coincide com a crítica da sociedade existente, com a refutação de suas ideologias e com a análise coerente de suas contradições – como aponta Marx. A análise crítica define como e de acordo com qual estratégia determinado espaço constatável foi produzido.

Esse projeto político é utópico, pois não existe pensamento sem utopia para Lefebvre. Não existe pensamento que não tente encontrar uma orientação, que encontre as fronteiras entre o possível e o impossível.

Do mesmo modo, o direito à cidade estipula o direito de encontro e de reunião; lugares e objetos devem responder à certas “necessidades”, em geral mal conhecidas, à certas “funções” menosprezadas, mas, por outro lado, transfuncionais: a necessidade de vida social e de um centro, a necessidade e a função lúdicas, a função simbólica do espaço. (...) O direito à cidade significa, portanto, a constituição ou re-constituição de uma unidade espaço-temporal, de uma reunião no lugar de uma fragmentação. Ele não elimina os confrontos e as lutas. Ao contrário! (LEFEBVRE, 2016, p. 34).

O direito à cidade nega o urbanismo. Em que consiste o urbanismo, então? Numa miscelânea de instituições e de ideologia, uma maneira de mascarar a problemática urbana no seu conjunto. O urbanismo apenas “institui-se” (torna-se instituição), difundindo espessas nuvens ideológicas das quais só pode se livrar ao adotar um pensamento crítico que não pode senão voltar-se contra o urbanismo.

3. PLANEJAMENTO URBANO PROGRESSISTA: A PARTICIPAÇÃO POPULAR E O “DIREITO À CIDADE”

Henri Lefebvre foi amplamente ativo no debate sobre a modernidade e sua crise entre os anos 1960 a 1980. Suas teorias sobre o espaço, inclusive, não se desvencilham do pensamento do autor sobre o fim da história (donde o conflito historicidade-mundialidade retoma a centralidade da produção do espaço) e mesmo a crise do Estado e dos elementos de coesão social e de justificativa do programa modernos. Vivendo até 1991, Lefebvre presenciou a ascensão inicial do capitalismo financeiro e do neoliberalismo. Contudo, foi somente pouco tempo depois da morte de Lefebvre (no início da década de 1990) que mudanças substanciais no planejamento urbano alteraram profundamente o urbanismo modernista ao qual Lefebvre se debruçou. O *urbanismo modernista* sofreu diversas alterações numa economia reelaborada que não resguarda mais lugar para o planejamento de longo prazo, realçando a gestão (*management*)⁴ em detrimento do *planejamento*⁵ e, assim, recusando a coerência racional que

⁴ Mesmo com a fúria privatista e desregulamentadora o planejamento não foi abolido, mas sim transformado com base na flexibilidade simbolizada pela ascensão da perspectiva de governança local, em sua articulação com as práticas da gestão (a administração dos recursos e problemas aqui e agora, operando, portanto, no curto e médio prazos) (SOUZA, 2001).

⁵ É importante notar uma “passagem” do *urbanismo* ao *planejamento urbano*, nos termos de Souza (2001, p. 56-57), e que aqui adoto: “Diversamente do planejamento urbano em geral, o Urbanismo pertence, de fato e de direito, essencialmente à tradição do saber arquitetônico (...) o arquiteto-urbanista, devido à sua formação, que lhe oferece vários conhecimentos técnicos bastante específicos, desenvolve uma perspectiva, um olhar distinto, daquele do cientista social. Dentre outras diferenças, uma que salta aos olhos é aquela referente à importância da dimensão

procurava articular forma, função e estrutura na cidade como um todo. *Destaca-se a ascensão de um planejamento neoliberal, com maior abertura para a ingerência do capital privado que fragmenta o espaço social e intensifica a segregação.*

Em contrapartida, a relevância da problemática urbana na teoria social crítica foi acompanhada da ascensão de um planejamento urbano crítico⁶ (progressista, de esquerda – até mesmo autodeclarado marxista em alguns casos), *que busca, pela intermediação do Estado promover a justiça espacial e a participação popular*⁷. É imprescindível mencionar a heterogeneidade que reina por de trás da noção de *planejamento progressista* (múltiplas concepções de planejamento, por vezes contrárias), de modo que a eleição dos conteúdos justiça espacial e participação popular como passíveis de sintetizar a diversidade das reivindicações que o caracterizam pode ser questionada. Toda complexidade inerente a esse processo de consolidação do que aqui denomino planejamento progressista (denominação que, por sinal, não é consensual também) impossibilita sua exposição no contexto deste trabalho. Buscarei então demonstrar alguns elementos que o caracterizam explicitando alguns pontos de sua aproximação com a teoria social crítica e com os movimentos sociais, sustentando a classificação aqui adotada e enfocando sua consolidação no Brasil, para então problematizá-lo a partir da Geografia Crítica Radical.

Conforme Souza (2001), *o principal exemplo de apropriação do planejamento e da gestão urbanos pelo pensamento crítico não se deu em países desenvolvidos, mas no Brasil,*

estética”. Seria errado afirmar que o urbanismo (muito associado ao urbanismo modernista) tinha uma preocupação apenas estética e funcional, ignorando processos e relações sociais (basta ver a “Carta de Atenas”). O ponto aqui é que o urbanismo é muito relacionado ao conhecimento técnico-arquitetônico sobre a cidade, enquanto que o planejamento urbano reflete um campo que congrega os mais diferentes profissionais, sendo característico desse momento histórico em que o *espaço* (no léxico dos urbanistas e planejadores: *território*, com todas as implicações teóricas e práticas que esse enfoque reclama) atravessa diferentes campos da ciência. Desse modo, o planejamento urbano tem como característica essencial a *interdisciplinaridade*. O planejamento urbano, portanto, incorpora, grosso modo, o urbanismo.

⁶ O fato de muitos pensadores inseridos no debate da teoria social crítica terem adotado posturas mais pragmáticas, elaborando teorias cuja relação com a prática incorpora a mediação do Estado, *é um motivo para a escolha do título Geografia Crítica Radical*. Curiosamente (ou tragicamente), uma certa banalização do pensamento crítico leva muitas correntes de pensamento com postura questionavelmente conservadora a se denominarem críticas.

⁷ Como aponta Soja (1993, p. 71), numa nota de rodapé: “Tornou-se cada vez mais difícil de separar, de um lado, a teoria e os debates do planejamento urbano crítico sobre a natureza da prática de planejamento urbano e regional, e de outro, o encontro que vai se desdobrando entre a Geografia moderna e o marxismo ocidental, bem como os debates sobre a teorização do espaço [...] Sem ter o seu próprio nicho disciplinar característico na moderna divisão acadêmica do trabalho, o planejamento urbano e regional combinou flexivelmente algumas tradições e ênfases disciplinares, fornecendo, quando não era cercado por suas próprias ortodoxias internas, um meio atraente para os que buscavam novas combinações e perspectivas multidisciplinares. Desde a década de 1960, acompanhando a extensão da ‘nova prática social e política’ descrita por Lefebvre como planejamento espacial, um número crescente de geógrafos e teóricos espaciais marxistas passou a se empenhar diretamente no planejamento urbano regional, explorando a gestão estatal da produção do espaço de dentro da barriga educacional da fera”.

com o ideário da reforma urbana – e em outros países da América Latina também. Ainda restrita à discussão habitacional, as origens de ideia de reforma urbana, com um significado progressista, remontam aos anos 60 (embora a expressão seja mais antiga), mas, nesse período, foi abafada pela centralidade da discussão sobre a reforma agrária. Nas duas décadas seguintes, durante a ditadura militar (1964 – 1985) a repressão política ditava outro ânimo e menor fôlego aos movimentos sociais, levando o nascente movimento pela reforma urbana a hibernar por cerca de duas décadas (SOUZA, 2001). Os movimentos de moradores de loteamento irregulares e o Movimento de Defesa dos Favelados (MDF) que já atuavam desde a década de 1970, além da presença de uma infinidade de outros movimentos e da Igreja Católica, concubinam-se (relativamente) na constituição do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) que, em meados da década 80, na perspectiva de elaboração de uma nova Constituição, catalisou reivindicações diversificadas (que incorporavam e superavam a questão da moradia) e recompôs a bandeira da reforma urbana, que no fim da década de 80 tem sua concepção progressista amadurecida (BARBOSA & RODRIGUES, 2010; SOUZA, 2001).

Sintetizando o que caracteriza a reforma urbana neste momento, (SOUZA, 2001, p. 158) esclarece: “Essa concepção pode ser caracterizada como um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades (objetivos auxiliares ou complementares, como a coibição da especulação imobiliária, foram e são, também, muito enfatizados)”. O MNRU pressionou o Congresso Nacional com uma proposta de emenda popular de reforma urbana que contou com 130.000 assinaturas, mas como a obrigação era de apenas o Congresso receber as propostas e não as incorporar integralmente, ao longo de debates e votações e emenda foi “emagrecendo”, resultando, finalmente, nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal (SOUZA, 2001)⁸.

Incorporado na Constituição em 1988, os capítulos da política urbana somente foram regulamentados em 2001, com o Estatuto da Cidade, cujos princípios pautados pelos movimentos sociais foram: cumprimento da função social da cidade e da propriedade; justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização; e *gestão democrática da cidade*

⁸ Mas como aponta Souza (2001, p. 161) “com a transferência das responsabilidades para os planos diretores municipais e o esvaziamento de uma amarração da reforma urbana em nível nacional, o que ocorreu foi, mais que um simples revés tático, uma importante derrota estratégica”.

(BARBOSA & RODRIGUES, 2010). Seu teor de conquista social e sua qualidade jurídico-técnica renderam-lhe prestígio em boa parte dos países do mundo (MARICATO, 2010).

O que deve ser ressaltado aqui é a criação de um aparato jurídico, técnico e institucional amplo e avançado em relação à muitos países, e que tem por trás grandes movimentos populares mobilizados para sua elaboração e aprovação. Além disso, e ainda no âmbito da realidade empírica que acompanha a história do planejamento urbano progressista no Brasil, destaca-se a atuação de governos locais (municipais), marcadamente entre 2003 e 2010, que implementaram diversas formas de participação popular (Plano Diretor Participativo, Orçamento Participativo, PPA participativo etc.), sendo grande parte dessas prefeituras governadas por representantes do Partido dos Trabalhadores (PT). Portanto, o contexto (histórico) em que se formou o planejamento progressista, no Brasil, revela a institucionalização de diversas demandas populares envolvidas nas lutas urbanas⁹ e uma ampla gama de experiências, principalmente municipais, de planejamento participativo.

Cabe, então, explicitar melhor os contornos do que aqui venho denominando de planejamento progressista (planejamento crítico). Trata-se de um planejamento urbano pensado e posto em prática por uma ampla gama de profissionais (arquitetos, em sua maioria)¹⁰, que se caracteriza pela assimilação (mais ou menos diversificada segundo diferentes posicionamentos políticos e teóricos) das teorias sociais críticas, partilhando de uma visão crítica sobre a cidade e o urbano no modo de produção capitalista. Politicamente, é um planejamento de esquerda, fundamentado em premissas humanistas, reivindicativo da participação popular na gestão pública, combativo aos interesses do capital e, por vezes, críticos ao próprio Estado (o meio *par excellence* de sua atuação). A produção acadêmica desses planejadores flerta, inclusive, com

⁹ Conforme aponta Maricato (2007), a “reunião de movimentos, federações de sindicatos, associações profissionais e acadêmicas e ONGs, muito dos quais participam do Fórum de Reforma Urbana, contabiliza muitas conquistas ao longo dos últimos 20 anos: alguns capítulos na Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade em 2000, a MP 2220 em 2001, a criação do Ministério das Cidades em 2003, as conferências nacionais das Cidades em 2003, 2005 e 2007, um Programa Nacional de Regularização Fundiária, inédito em nível federal em 2003, o Conselho Nacional das Cidades em 2004, a lei federal que institui o marco regulatório do Saneamento Ambiental em 2005, a Lei Federal dos Consórcios Públicos em 2005, a Lei Federal do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social em 2005, a instituição do Fundo Nacional da Habitação de Interesse Social em 2006, a Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo, um PL (atualmente no Congresso) que visa instituir um marco regulatório da mobilidade urbana, e o PAC da habitação e do saneamento, em 2007. Essa relação, extraordinária, mostra a força da organização e da unidade desse movimento. Boa parte dessas conquistas foi impulsionada pelo Ministério das Cidades e pelo Conselho das Cidades a partir de 2003, mas é preciso lembrar que estas instituições foram, elas mesmas, conquistas sociais”.

¹⁰ Juntam-se aos arquitetos os engenheiros, os sociólogos, os demógrafos, os economistas, os advogados, os geógrafos etc. Independentemente de suas especializações, por atuarem com o planejamento territorial, denominá-los-ei genericamente de “planejadores”.

geógrafos (do qual David Harvey é o melhor exemplo) e até mesmo com Henri Lefebvre. A noção desenvolvida por Lefebvre de uma produção do espaço (em seu *lato sensu*), bem como o conceito de “direito à cidade” (em seu “compromisso” com a negatividade), foram incorporadas por diversas correntes críticas de análise do espaço urbano de modos distintos e *destoantes do proposto pelo autor*.

Empobrecido, o “direito à cidade” transforma-se na soma de direitos que permite “a vida digna”. Segundo Maricato (2007, p. 168) “a negação do ‘direito à cidade’ se expressa na irregularidade fundiária, no déficit habitacional e na habitação inadequada, na precariedade e deficiência do saneamento ambiental, na baixa mobilidade e qualidade do transporte coletivo e na degradação ambiental”. Sem muito esforço, podemos esboçar o “direito à cidade” na linguagem do planejamento. Ele é: o direito à regularidade fundiária, à habitação (adequada), ao saneamento ambiental, à mobilidade (de qualidade) e ao meio ambiente. *O caminho para sua consolidação, é a participação popular*, que se apresenta, inclusive, como resistência ao neoliberalismo, erradicando o que Maricato (2007) denomina de analfabetismo urbanístico. Partindo dos conflitos na sociedade urbana, *a participação popular, para o planejamento progressista, garante visibilidade aos conflitos e constrói novos paradigmas de consciência e na organização social, incluindo aqueles que estiveram historicamente alijados, e permite o tratamento democrático dos problemas urbanos*. Aqui o “direito à cidade” entra em cena: desvela-se o que o nega e possibilita-se que se questione a seu favor. Nas palavras de Maricato (2007, p. 190)

O debate democrático é profundamente transformador no Brasil por isso ele acontece tão raramente e tão pontualmente. A política resultante depende da correlação de forças e por isso é limitada, mas estamos diante de um processo que é emancipador na medida em que se amplia o nível de consciência sobre a realidade e, portanto, sobre as relações que perpetuam a desigualdade e a dominação. Mas os desafios são maiores do que a ampliação da consciência: há que se edificar um espaço de debates com capacidade de definir propostas coletivas que possam transformar as cidades brasileiras, tal como buscamos os Conselhos e as Conferências das Cidades.

Por fim, é importante frisar que grande parte dos planejadores, principalmente nos últimos anos, tem logrado tecer algumas críticas aos anêmicos resultados em mais de uma década da implementação do Estatuto da Cidade e da elaboração dos Planos Diretores Participativos, reconhecendo que os paradigmas hegemônicos do planejamento urbano têm revelado seus limites e não estão conseguindo dar respostas aos problemas contemporâneos das

grandes cidades¹¹. Maricato (2008) aponta que a questão da terra continua no centro dos conflitos sociais, alimentando desigualdades e a tradicional relação entre propriedade, poder político e poder econômico, no que ela vem chamar de “nó da terra”. Desse modo, o poder público está, em grande parte das vezes, voltado às políticas que promovem a valorização imobiliária e reforçam a propriedade como mediação da segregação, relegando as políticas sociais para o segundo plano. Nesse sentido, o Orçamento Participativo é visto como um instrumento que possibilita questionar as prioridades da gestão pública, bem como o direcionamento dos investimentos realizados.

3.1. Orçamento Participativo: o caso de São Bernardo do Campo

As demandas por melhorias na qualidade de vida nas cidades brasileiras após o fim da ditadura militar não raramente desdobravam-se em combates contra a concentração de riqueza e a centralização na distribuição dos investimentos públicos. Muitas dessas insatisfações voltaram-se à questão do orçamento municipal e passaram a cobrar a participação popular na definição dos investimentos locais.

A partir de então, diversas prefeituras mobilizaram-se para a implementação de mecanismos que possibilitassem a participação popular na gestão orçamentária. Foi em Porto Alegre (RS), a partir de 1989, que o Orçamento Participativo (OP) ganhou grande visibilidade, tornando-se mundialmente conhecido e premiado. A partir de então, o OP enquanto instrumento de garantia de controle da população e direcionamento dos investimentos, ambos no âmbito do orçamento municipal, consolidou-se como potente elemento de promoção da gestão democrática da cidade, sendo frequentemente associado à possibilidade de garantir maior acesso da população à equipamentos, serviços urbanos e condições dignas de vida (cf. TEIXEIRA, ET. AL., 2014).

Como aponta Rizek (2004, p. 6)

Em uma breve retrospectiva, pode-se ainda enfatizar que as experiências de Orçamento Participativo como instrumento de democratização e politização da gestão urbana se desenvolveram de modo bastante diverso, em algo como 140 cidades brasileiras (dados de 2000), atingindo cerca de 2% dos municípios do país, distribuídos dentro de um espectro político como se segue: das 140 cidades que dispunham em 2000 de Orçamento participativo, 73 eram

¹¹ Vários textos das professoras Ermínia Maricato e Raquel Rolnik confirmam o exposto. Para Rolnik, ver diversas publicações em seu blog (disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com/>>). Para Maricato, entre outros textos, pode-se mencionar os que compõem a bibliografia desta monografia.

governadas pelo PT, 33 por partidos de esquerda e de centro-esquerda e 34 por partidos de direita. 84% dessas cidades se localizavam no Sul e Sudeste.

Amplamente discutido na academia, em movimentos sociais e ONGs, a literatura sobre o OP disponibiliza amplas discussões, descrições de casos e de modelos diferentes, balanços e comparações. Não obstante, é possível extrair da literatura especializada uma série de justificativas pautadas em benesses resultantes da aplicação do instrumento, como por exemplo: 1) maior transparência na elaboração e execução do orçamento municipal; 2) maior controle social das finanças públicas; 3) descentralização dos investimentos (investimentos na periferia); 4) enfrentamento da corrupção; 5) ganho de legitimidade na administração municipal; 6) partilha de poder com a população; 7) afirmação da cultura do diálogo; 8) ampliação da esfera pública; entre outros (TEIXEIRA, ET. AL, 2014).

Em 2008, o município de São Bernardo do Campo (SBC), integrante da Região Metropolitana de São Paulo, implementou o OP como instrumento central de uma gestão que buscava democratizar o planejamento municipal. Localizado na região do Grande ABC (composta pelos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra), SBC possui uma população estimada de 822.242 pessoas para o ano de 2016, num território de 408,55 km².

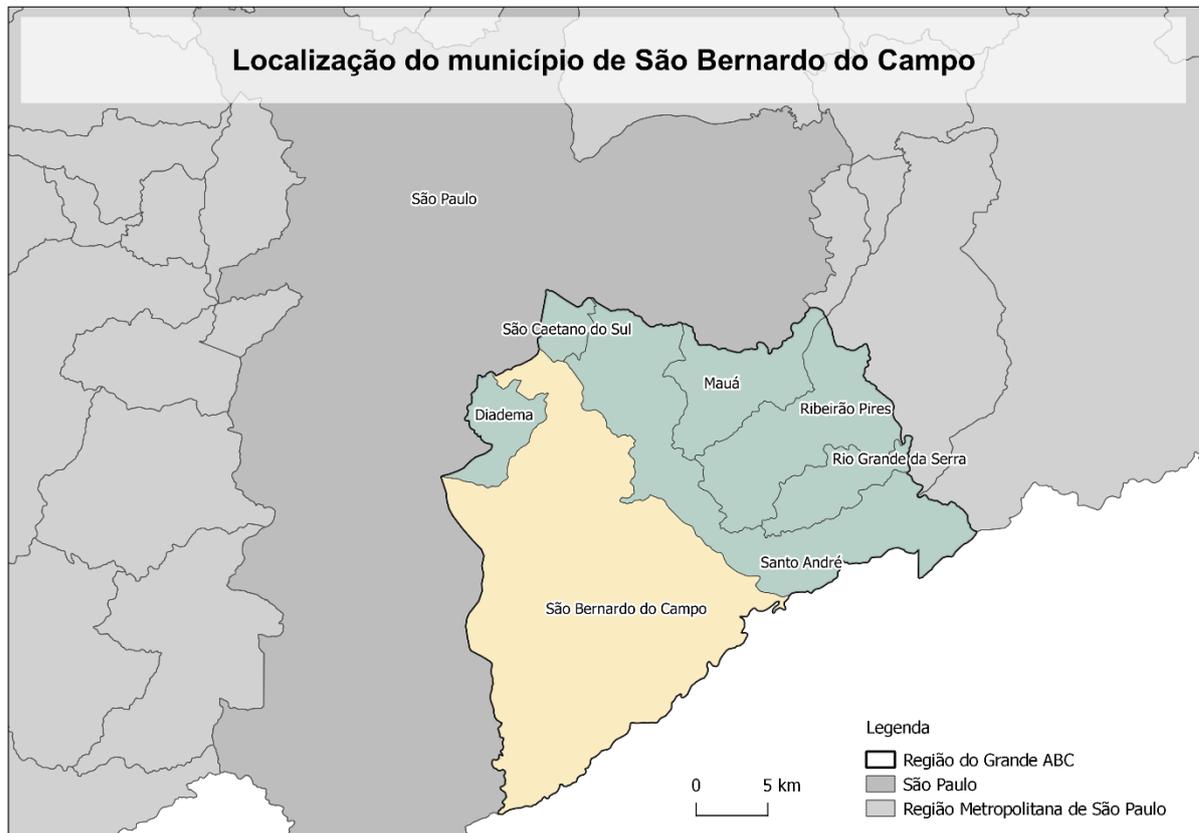


Figura 1: *mapa da localização de São Bernardo do campo* (elaborado pelo autor).

SBC, ao lado de outros municípios do Grande ABC, se industrializou durante as décadas de 1950 a 1970, sendo um dos principais polos industriais do país. Como aponta um documento da Prefeitura,

A inauguração da Via Anchieta, em 1947, marca o início de uma fase de acelerado crescimento em São Bernardo. Incentivadas pelas facilidades logísticas proporcionadas pela estrada, pela presença de mão-de-obra razoavelmente qualificada na região e também por alguns incentivos fiscais concedidos, um grande número de empresas estrangeiras se instala na cidade. Em consequência da vinda de gigantescas indústrias automobilísticas como a Ford, Scania e Volks e de múltiplas fábricas de autopeças como a Perkins, Gemmer e Mangels, a cidade converte-se, nas décadas de 50, 60 e 70, num dos principais polos industriais do país, atraindo enorme contingente de mão-de-obra que elas absorviam (contingente este que aumentava exponencialmente com a chegada de migrantes de várias regiões do país).

Paralelamente ao crescimento industrial e urbano no município, desenvolveu-se na cidade um forte e organizado movimento sindical que garantia aos trabalhadores grande poder reivindicatório. As crises econômicas do final dos anos 70 e início dos anos 80 levou São Bernardo a ser o palco de alguns dos mais potentes movimentos operários grevistas já ocorridos na história do país. A amplitude e o impacto do movimento sindical do ABC ecoaram na história brasileira e já foram amplamente estudadas por uma série de autores. Diversas personagens desse período histórico permaneceram, posteriormente (e até os dias atuais), entre as figuras políticas do país, bem como o Partido dos Trabalhadores, fruto da aproximação dos movimentos sindicais da região do ABC. A eleição de Luís Inácio Lula da Silva à presidência da República é o fato mais explícito da amplitude que o movimento sindical do ABC alcançou.



Figura 2: *Lula discursa a metalúrgicos de cima de uma mesa no estádio de Vila Euclides, em São Bernardo do Campo, em assembleia que decidiu pelo início da greve.* Retirada de: <<http://memorialdademocracia.com.br/card/a-grande-greve-dos-trabalhadores-do-abc>>. Acesso em 28/06/2017.

Em relação à herança política local que essa história projetou em SBC, podemos destacar, dentre outros, o membro do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, Luiz Marinho. Eleito prefeito de SBC em 2008, Luiz Marinho (PT) consolidou OP como política de democratização do planejamento municipal. A realização do Seminário Internacional Participação Cidadã, Gestão Democrática e as Cidades no Século XXI em agosto de 2015 rendeu ao município uma visibilidade positiva nos termos do “marketing urbano”. Contando com a participação dos ex-presidentes Luís Inácio Lula da Silva e José Mujica, ao lado de urbanistas de renome, o seminário reforçou a imagem de uma cidade que compõe a vanguarda do planejamento urbano (participativo) no país. O professor emérito de planejamento da University College London (UCL) Yves Cabannes, na oportunidade da visita ao município para o seminário, elogiou dizendo “esse é o que chamamos de um modelo correto de desenvolvimento urbano¹²”. São Bernardo do Campo (SBC) desponta como exemplo de administração pública por seu planejamento participativo, e o Orçamento Participativo (OP) é um instrumento substancial dessa política adotada.

Cabe, portanto, de antemão, explorar o desenho institucional do OP de SBC na busca de uma análise crítica de sua caracterização progressista. O intuito desta seção é mostrar como a participação popular está institucionalizada no município de SBC, compartilhando de um *propósito mais expositivo*, privilegiando documentos oficiais e entrevista com técnicos da prefeitura e da secretária da Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo.

3.1.1. Orçamento Participativo em São Bernardo do Campo e a participação popular no Estatuto da Cidade

O funcionamento institucional do OP de SBC se dá através da articulação direta entre as duas secretarias ligadas às finanças e ao orçamento – Secretaria de Finanças (SF) e Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo (SOPP) – e da articulação indireta entre ambas e a Secretaria de Planejamento Urbano e Ação Regional (SPU) que realiza/ou que é responsável pelo planejamento territorial do município. Como pode ser observado na descrição oficial do campo funcional e das competências dessas secretarias (de acordo com a Lei municipal nº

¹² Retirado de <http://www.saobernardo.sp.gov.br/home/-/asset_publisher/jxujhnRn8jP8/content/especialista-em-planejamento-urbano-elogia-gestao-participativa-de-sao-bernardo/maximized> acesso em 13 Abr 2016.

5982/2009), cabe à SF estabelecer *juntamente com a SOPP* a política econômico-financeira do município e as diretrizes da política orçamentária. Por sua vez, a SOPP, deve promover *juntamente com a SF* o planejamento orçamentário e de investimento, através da elaboração, controle e execução da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), do Plano Plurianual (PPA) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) e ainda coordenar e promover as ações relativas ao OP. A articulação entre essas duas secretarias está formalizada em suas competências institucionais. Por fim, todo produto resultante dessa articulação direta entre a SF e a SOPP deve estar de acordo com as diretrizes gerais estabelecidas no Plano Diretor (PD) que é encargo da SPU.

Em termos gerais, portanto, o que se desenha é a articulação direta entre a SF e a SOPP para elaborar, controlar e executar o PPA, a LDO e a LOA de forma participativa, mas sempre acordada às diretrizes definidas no PD (que é encargo da SPU).

Essa superficial exposição *a priori* suscita questionamentos, uma vez que fica pendente a sujeição do processo participativo do OP às diretrizes delimitadas pelo PD. Entender essa relação, bem como a participação popular no planejamento orçamentário do município, reivindica uma análise que transcenda as fronteiras jurídicas municipais, sendo preciso relacionar a participação popular do OP de SBC com a questão da participação popular no PD do município, por sua vez determinado em relação aos mecanismos de participação popular definidos no Estatuto da Cidade (legislação federal). Assim, antes de dar continuidade a explanação dos mecanismos institucionais e legais que orquestram especificamente a questão da participação popular no OP de SBC, se faz necessário enquadrar esses mecanismos dentro dos marcos legais da legislação federal que determinam parte dessas formas específicas.

Instituído pela lei nº 10.257/2001 para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, o Estatuto das Cidades (EC) erige a participação popular como elemento basilar do planejamento urbano¹³. Todavia, *o caráter vago e ambíguo do conceito de “participação popular” encerrado em si mesmo* abre espaço às diferentes concepções institucionais, passíveis de fundamentarem diferentes formas de gestão participativa e, no limite, de ecoar uma verborreia democrática nas finalidades perniciosas resolvidas em estruturas mais complexas que infundem outras orientações à gestão participativa. A própria lei manifesta esse caráter dúbio e não o resolve, dando margem ao finório, como pode ser observado frequentemente na realização das criticadas Operações Urbanas Consorciadas,

¹³ O estatuto possui um capítulo específico para tratar da gestão democrática da cidade (“Capítulo IV. Da gestão democrática da cidade”), que é composto, dentre outros, dos artigos 43 e 44, ambos mencionados adiante.

também previstas no EC. É possível distanciar a participação da democracia de fato. Trata-se, com efeito, de fazer a crítica à democracia como projeto que se esgota na “normalização” das instituições políticas, colocando o Estado como “empresa de se instaurar a democracia”, por sua vez reduzida a criação e institucionalização de uma ordem política, isto é, uma democracia concebida como simples método para a formulação e tomada de decisões no âmbito estatal.

Como dito acima, o próprio EC *formaliza a ambiguidade*. No artigo 2º¹⁴, ao estabelecer as diretrizes gerais que norteiam o estatuto, a gestão democrática aparece fundamentada numa participação popular munida de possibilidades propositivas e não apenas optativas, vide o inciso II deste mesmo artigo:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: [...] II: gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na *formulação*, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. (BRASIL. Estatuto da Cidade: Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001, 1ª Edição.)

Considerada um instrumento de planejamento municipal no inciso III (alínea “f”) do artigo 4º¹⁵, a *gestão orçamentária participativa* não escapa às diretrizes fundantes do estatuto e deveria, portanto, abraçar a participação popular em seu caráter *propositivo* (ativo), de formulação de propostas, e não apenas *optativo* (passivo) frente propostas definidas de cima para baixo. Porém, o artigo 43 da mesma lei, que lista alguns dos instrumentos à viabilização da gestão democrática, indicando os possíveis meios efetivos de sua realização, abre a possibilidade de se institucionalizar uma gestão democrática (*de direito*) sem abranger uma concepção de participação popular propositiva. Como pode ser observado nos instrumentos contemplados neste artigo, à exceção do instrumento correspondente ao inciso IV (“iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”), todos os outros (que apontam para a criação de órgãos, debates, audiências e conferências) se mostram condizentes à *possibilidade* de uma participação exaurida de caráter deliberativo, como pode ser observado no texto da lei:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – debates, audiências e

¹⁴ O artigo 2º faz parte do “Capítulo I. Diretrizes Gerais” do estatuto.

¹⁵ O artigo 4º faz parte do “Capítulo II. Dos Instrumentos da política Urbana”, “Seção I. Dos Instrumento Em Geral” do estatuto.

consultas públicas; III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. (BRASIL. Estatuto da Cidade: Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001, 1ª Edição.)

A gestão orçamentária participativa recebeu atenção particular no EC. O artigo 44 foi criado exclusivamente para assinalar a obrigatoriedade da realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do PPA, LDO e LOA como condição obrigatória para suas aprovações na Câmara Municipal. Conselhos, audiências e consultas públicas e conferências municipais são todos instrumentos de participação popular que podem institucionalizar a participação efetiva ao formalizar o caráter propositivo-deliberativo, assim como podem reduzir a participação ao desalentado ato da outorga popular. Surge uma questão fundamental: *o OP de SBC institucionaliza que tipo de participação popular?* Alguns parágrafos adiante destinados as especificidades do desenho institucional do OP de SBC devem fornecer a resposta, mas antes, contemplando a recorrida ao EC, cabe ainda entender a relação entre o PPA, a LDO e a LOA) e o PD, visando esclarecer a relação indireta entre a SPU e a SOPP e SF.

O artigo 40¹⁶ do estatuto eleva o PD, aprovado por lei municipal, como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. O parágrafo 1º do artigo institui que

Art. 40 [...] § 1º: O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, *devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas* (BRASIL. Estatuto da Cidade: Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001, 1ª Edição. Grifo nosso).

Fica evidente que, por força da legislação federal, o PPA, a LDO e a LOA devem ser elaborados tendo em vista as diretrizes e prioridades definidas no PD¹⁷. Nesse sentido, a articulação indireta entre a SPU e a SF e SOPP se explica, na verdade, numa articulação lógica estabelecida entre o PD e o PPA, LDO e LOA, de modo que independentemente de haver alguma articulação

¹⁶ O artigo 40 faz parte do “Capítulo III. Do Plano Diretor” do estatuto.

¹⁷ O próprio PD de SBC, lei nº 6184/2011 (também elaborada no mandato de Luiz Marinho – PT), reforça o parágrafo 1º do EC em seu Art. 2º: “Art. 2º: O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e parte integrante do planejamento municipal, *devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporarem as diretrizes e as prioridades contidas nesta Lei*, que abrange a totalidade do território municipal” (SÃO BERNARDO, DO CAMPO. “Lei Nº 6184, de 21 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a aprovação do Plano Diretor do município de São Bernardo do Campo e dá outras providências.” Leis Municipais. Disponível em: <https://www.leismunicipais.com.br/plano-diretor-sao-bernardo-do-campo-sp>. Acesso em Out 2012).

institucionalizada no campo funcional entre essas secretarias, existe a relação hierárquica de seus produtos definida *a priori* pelo EC.

Essa hierarquia suscita outras indagações: considerando que a participação popular no OP se dá na elaboração dos instrumentos orçamentários (LDO e LOA), *até que ponto a articulação lógica desses instrumentos em relação ao PD pode se configurar como um elemento restritivo à participação efetiva, no sentido de limitar as propostas da população, caso haja possibilidades propositivas no OP?* Em relação ao PD, que norteia todos esses instrumentos orçamentários, como se dá a participação em seu processo de formulação? Mesmo que superficialmente, para os propósitos desta pesquisa é *mister* abordar a dimensão participativa do processo de formulação do PD, uma vez que seus conteúdos norteiam ou estabelecem limites às discussões do OP.

O PD de SBC instituído pela lei nº 6184/2011 garante no inciso XI do artigo 8º a participação popular no âmbito das políticas urbano-ambientais através do Conselho da Cidade e do Meio Ambiente de São Bernardo do Campo (ConCidade), um órgão colegiado de natureza consultiva, deliberativa e normativa que tem por objetivos, dentre outros: 1) desenvolver canais de interlocução com a sociedade civil nas fases de elaboração, implementação e avaliação da política urbano-ambiental e 2) estabelecer diretrizes para a atuação do Poder Executivo na execução da política urbano-ambiental. Sua composição garante metade dos assentos à sociedade civil e outra metade aos representantes do poder público municipal. O conselho deve promover a Conferência Municipal da Cidade a cada dois anos, que tem poder de alterar o PD e promove a participação popular em sua dimensão propositiva e deliberativa.

Foge do objetivo desta pesquisa detalhar *os complexos* mecanismos de participação ligados ao PD do município. A institucionalização de uma participação popular efetiva (propositiva-deliberativa) nos aponta para o fato de que, *pelo menos em relação ao desenho institucional dos mecanismos de participação*, o OP não está restringido por diretrizes e parâmetros definidos de forma autoritária. Com efeito, o fato de o PD nortear e conduzir as diretrizes do PPA e a elaboração da LDO e da LOA (dentro da articulação definida pelo EC) aparentemente não confere ao processo uma depreciação da capacidade participativa ou adoção de uma prática participativa passiva, mas sim a continuação de práticas participativas em programas e leis mais específicas que o PD.

3.1.2. Funcionamento institucional do Orçamento Participativo em São Bernardo do Campo

A Constituição Federal de 1988 (CF) estabelece um Ciclo Orçamentário composto pela aprovação de três leis: Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O Poder Executivo (Presidência da República, Governo do Estado e Prefeitura Municipal) deve elaborar e enviar ao Poder Legislativo (Congresso Nacional, Assembleia Legislativa e Câmara Municipal) essas três leis. O PPA deve estabelecer *diretrizes, objetivos e metas* da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Ele tem duração de 4 anos (devendo ser elaborado no primeiro ano do mandato), de modo a constituir um planejamento estratégico de longo prazo (ultrapassando o *status* de exercício financeiro, sendo antes um *plano* que organiza a gestão do que um *orçamento*).

A LDO e a LOA são anuais e estão relacionadas diretamente a questão orçamentária. A LDO compreende as metas e *prioridades* da administração pública e deve orientar a elaboração da lei orçamentária anual, ou seja, a LDO orienta a LOA e deve ser, logicamente, elaborada antes, mas sempre obedecendo o que foi instituído pelo PPA. A LOA, por fim, conhecida como planejamento operacional de curto prazo, só produz efeitos dentro do exercício financeiro e trata da implementação do que foi estabelecido no PPA e direcionado pela LDO. Resumindo, o Ciclo Orçamentário começa com a aprovação de um PPA, um plano que não é auto executável, mas que define as diretrizes, objetivo e metas no longo prazo, indicando o norte da gestão em vigência (planejando as prioridades e as frentes de atuação). Vale lembrar que o PPA, no âmbito municipal, como mencionado anteriormente, deve obedecer ao que foi definido no PD. O PPA não é orçamento, e somente depois de sua aprovação na Câmara Municipal é que o orçamento é elaborado para que ele se concretize, definindo no âmbito orçamentário os gastos e as prioridades. Basicamente, a LOA trata da aplicação de fato do PPA no curto prazo de 1 ano, e seu elo com o PPA se dá através da LDO, que definirá as prioridades do ano (ver figura 3)



Figura 3: Articulação do Ciclo Orçamentário municipal.

O OP, tecnicamente, está relacionado à LDO e à LOA, leis circunscritas em sua totalidade pelo campo orçamentário, mas é precipitado desassociar o OP dos planos que o antecedem – PD e PPA – uma vez que o conteúdo geral que determina essas leis orçamentárias provém desses planos de longo prazo. O PPA estabelece programas (com seus objetivos, justificativas, indicadores, ações, valores e metas) e viabiliza a implementação e gestão das políticas públicas e pode sofrer pequenas alterações pelo poder executivo através da LDO e da LOA. A elaboração *do PPA* de SBC também contempla a participação popular no processo de sua preparação, elaboração, implantação, execução, avaliação e revisão. Atualmente em vigor, o PPA 2014/2017 (elaborado em 2013) contou com uma participação expressiva de 13.471 pessoas, em 21 plenárias, com um total de 200 grupos que apontaram, de forma clara, 400 diretrizes que resultaram em 55 programas.

Contudo, a relação entre PD, PPA, LDO e LOA não segue uma hierarquia tão rígida a ponto de pautar um encadeamento de determinações absolutas. Esses 4 momentos articulam a política urbana ao orçamento municipal e, embora estejam relacionados no que se refere aos seus conteúdos, obedecendo certas limitações que se revelam num efeito cascata, existem paralelismos e relativa independência em suas formulações. O consultor/arquiteto sênior (por meio do consorcio Enger/Hagaplan/Planservi) da prefeitura de SBC, Nílcio Dias, em entrevista concedida¹⁸, esclarece melhor essa relação:

Na verdade, o PD é “paralelo”, pois é o instrumento máximo da política urbana e dá diretrizes para o desenvolvimento da política urbana do município, mas você tem que passar pelo processo de elaboração da peça orçamentária para que algumas ações que podem surgir estejam garantidas dentro do orçamento, tenham recurso garantido para serem realizadas. O PD não dá diretriz diretamente para o PPA nem pra OP, ele só regula a política urbana. Até tem uma conversa, permanente, entre o PPA e o PD, mas são ferramentas com objetivos específicos: o PD para política urbana e ambiental e o PPA para política orçamentária. São peças isoladas, mas que estão sempre dialogando.

Em conversa com a secretária Nilza de Oliveira¹⁹, da SOPP, ela esclarece que o OP não pode ser o PPA (que está ligado ao planejamento de longo prazo e define diretrizes), pois o PPA articula as políticas do governo com outros segmentos. Segundo ela, “O OP está ligado aos recursos, e não dá conta de toda participação na cidade (existem segmentos que não participam)”.

¹⁸ Entrevista concedida em 16 de dezembro de 2016 na Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo

¹⁹ Entrevista concedida em 21 de dezembro de 2016 na Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo

Em relação ao processo participativo, a SOPP criou o Conselho Municipal de Orçamento (CMO)²⁰, um órgão de caráter fiscalizador, propositivo e deliberativo que tem como objetivo garantir a participação no Orçamento da Cidade. Dentre as atribuições que competem ao CMO destacam-se: 1) deliberar sobre o projeto de lei orçamentária, 2) fiscalizar a execução orçamentária e 3) convocar as Planárias Regionais Deliberativas e Plenárias Regionais de Prestação de Contas e 4) deliberar sobre o processo do PPA participativo. Segundo o artigo 2º do regimento interno do CMO,

Art. 2 O processo deliberativo do Orçamento Participativo é bienal. § 1º - Em um ano acontecem as Plenárias Regionais Deliberativas nas quais são eleitas as demandas, os conselheiros ou conselheiras titulares e suplentes ao Conselho Municipal do Orçamento e os representantes das Comissões Regionais de Acompanhamento de Obras e Serviços. §2º - No ano seguinte são realizadas Plenárias de Prestação de Contas das obras e serviços incorporados à Peça Orçamentária, bem como da situação geral do governo. (SÃO BERNARDO DO CAMPO. Regimento Interno do Conselho Municipal de Orçamento: decreto nº 17.129/2010 que dispõe sobre a regulamentação da lei municipal nº 6.023/2010, que cria o Conselho Municipal de Orçamento (CMO) de São Bernardo do Campo, e dá outras providências. São Bernardo do Campo, Câmara Municipal, 2010, 1ª Edição.)

Para a realização das plenárias deliberativas, a cidade é dividida em 20 Regiões de Planejamento, cada uma sede de uma plenária. As plenárias seguem um ritual estabelecido pelo regimento interno do CMO, começando pelo credenciamento, onde qualquer morador da região com idade mínima de 16 anos que apresentar um documento de identificação com foto tem direito a voz e voto. Qualquer morador da região maior de 18 anos pode se candidatar a conselheiro ou representante regional (vide a composição do CMO descrita no próximo parágrafo). Na sequência, são votadas as prioridades para a região e para a cidade frente as demandas apresentadas (três prioridades para a região e uma para a cidade). Por fim, acontecem as eleições para conselheiros e representantes regionais (um conselheiro titular e um suplente para cada região e um número variante de representantes de acordo com microrregiões definidas para as Regiões de Planejamento).

O CMO é composto por representantes do governo municipal e da sociedade civil, seguindo a seguinte distribuição:

²⁰ Criado pela lei municipal nº 6.023/2010.

Composição	Governo		População		Subtotal	Total
	Titulares	Suplentes	Titulares	Suplentes		
Conselheiros(as) eleitos(as) nas Plenárias Regionais Deliberativas	*****	*****	20	20	40	80
Conselheiros(as) do Governo	20	20	*****	*****	40	

Figura 4. *Composição do CMO* (Fonte: Regimento Interno do Conselho Municipal de Orçamento: decreto nº 17.129/2010 que dispõe sobre a regulamentação da lei municipal nº 6.023/2010, que cria o Conselho Municipal de Orçamento (CMO) de São Bernardo do Campo, e dá outras providências. São Bernardo do Campo, Câmara Municipal, 2010, 1ª Edição.)

Grosso modo, a organização interna do CMO está dividida entre as instâncias deliberativas, que tem poder de decisão sobre os assuntos referentes aos trabalhos que competem ao CMO (são elas: coordenação paritária e reuniões) e as instâncias de apoio, que tem por atribuição fornecer o maior número de informações possíveis e necessárias durante o processo de negociação, bem como acompanhar e fiscalizar o andamento das obras/serviços aprovados para o Orçamento Municipal (são elas: Caravana das Prioridades, Seminários de Detalhamento, Comissões Regionais de Acompanhamento e Fiscalização de Obras e Serviços e a Secretaria Executiva). Segundo Nilza, o conselho é paritário (prefeitura tem metade dos assentos), pois é o governo quem decide juridicamente, uma vez que “não dá só para o povo decidir, o governo tem responsabilidades”. Complementando o apontamento de Nilza, Nilcio explica que:

tudo o que vem da população tem um filtro que é feito; é preciso ver a viabilidade econômica, viabilidade técnica, viabilidade legal. O processo de OP, inclusive, é feito em duas etapas: o momento de levantamento de demandas e o momento de aprovação. Entre o período de levantamento e o de aprovação é feita uma análise de tudo o que foi proposto, apontando a viabilidade das propostas e depois o feedback é dado.

Como bem definiu Nilcio, “o CMO é muito mais de avaliação e acompanhamento da implementação da peça orçamentaria”, cabendo a outras instâncias participativas (como o ConCidade – Conselho da Cidade e do Meio Ambiente, por exemplo) o papel mais propositivo de elaborar propostas que devem, então, ser discutidas no CMO. Segundo Nilcio,

o mais comum é você ver uma iniciativa que sai do ConCidade, vira um programa e vai para a disputa do orçamento nas plenárias do OP. O que for aprovado no ConCidade não significa que vai ter, necessariamente, espaço no orçamento, por isso ele vai para o CMO.

3.2. Considerações sobre os resultados do OP

Como o objetivo desta pesquisa não é estudar o OP em si, mas sim um tipo de planejamento urbano contemporâneo onde o OP aparece como caso empírico e instrumento significativos desse planejamento, permitindo para alguns questionamentos, a análise dos resultados do OP aqui serve ao embasamento de algumas questões mais gerais, não cabendo, portanto, um complexo cruzamento de dados que aponte as minúcias desse instrumento e seus resultados.

Todas as demandas do OP provêm das regiões em que a cidade é dividida. A cada plenária deliberativa, são levantadas 3 demandas para a região e 1 para a cidade, sendo possível que demandas similares sejam transformadas em apenas uma única demanda. Para evitar que haja uma concentração espacial das demandas dentro de uma determinada região, estabeleceu-se que, para cada plenária deliberativa e dentro de cada região, não poderia haver mais de uma demanda por bairro.

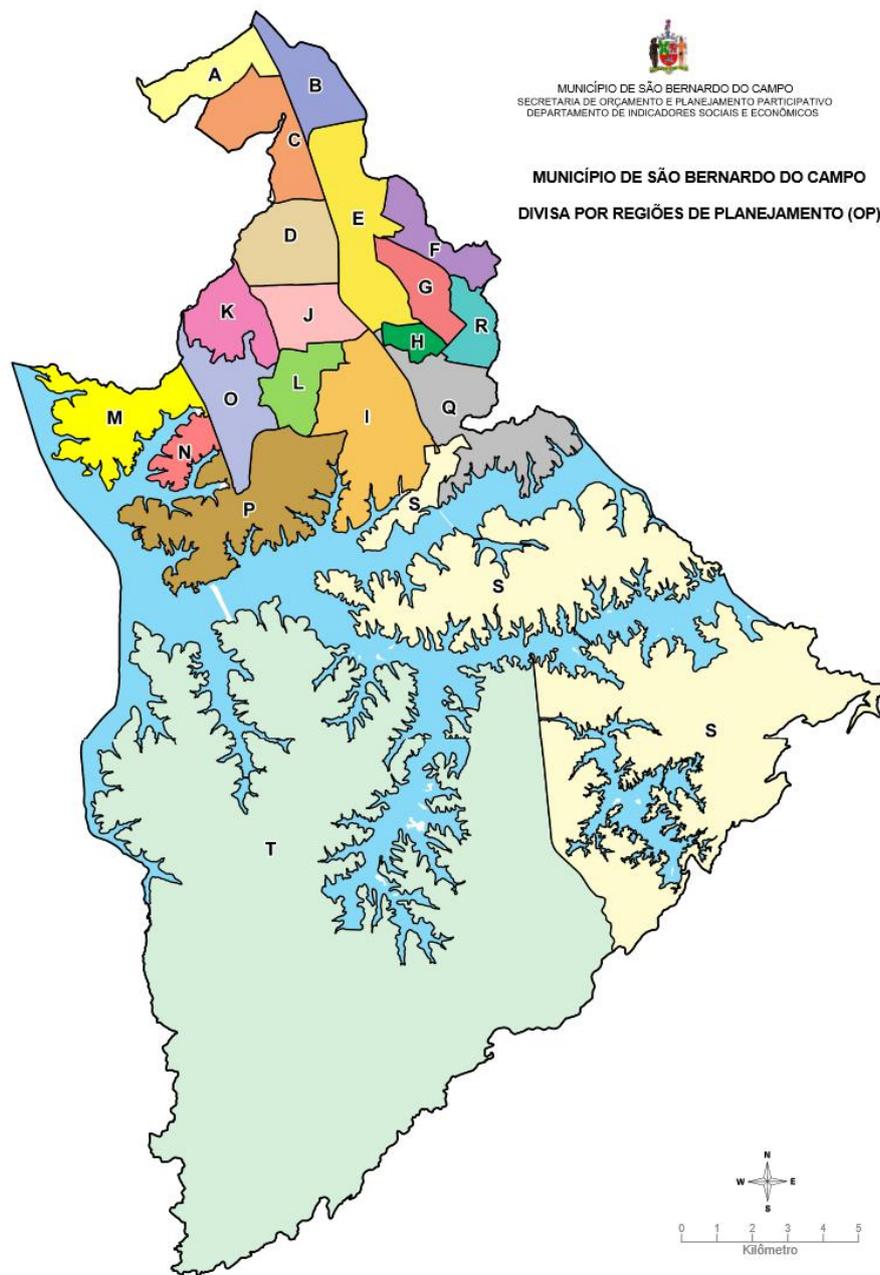


Figura 5: Mapa das regiões do OP. Elaborado pela prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo.

As demandas levantadas pela população se inscrevem em diferentes “setores” da administração municipal que foram classificadas do seguinte modo pela Prefeitura: saúde, educação, cultura, esporte e lazer, inclusão social, transporte, habitação, planejamento urbano e serviços urbanos. As demandas são as mais variadas, podendo abranger reformas, pavimentações, recapiamento, regularização fundiária, revitalizações, implantação de equipamentos diversos, obras as mais variadas, formação de profissionais (ex: agente culturais) etc.

Com os dados fornecidos pela prefeitura municipal de SBC (disponíveis nos anexos 1 a 4 deste trabalho) foi possível produzir uma tabela que mostra, para cada ciclo do OP, quais as demandas de cada região, bem como o total de demandas para cada setor administrativo. Todas as tabelas a baixo foram feitas levando em consideração os dois tipos de demanda presentes no OP de SBC: as demandas para a região e as demandas para a cidade.

OP 2011/2012	Educação	Cultura	Esporte e Lazer	Saúde	Habitação	Transporte	Planejamento Urbano	Serviços urbanos	Inclusão Social
A	1		1			1			
B							1	1	
C			1	1		1		1	
D	1			1		2			
E								2	
F	1			2					
G						2		1	
H	1	1	1					1	
I								3	
J	1			1		1		1	
K				2					
L						2		1	
M					1	2			
N				1		1	1		
O					1	2			
P					2	1			
Q						2		1	
R				1	1				
S			1	1	2				
T						2	1		
TOTAL POR SETOR	5	1	4	10	7	19	3	12	0

Figura 6: Demandas em cada setor, por região, no ciclo do OP 2011-2012. Elaborado pelo autor.

OP 2013/2014	Educação	Cultura	Esporte e Lazer	Saúde	Habitação	Transporte	Planejamento Urbano	Serviços urbanos	Inclusão Social
A				1				1	
B	1					1	1	1	
C								4	
D	1	1						2	
E	1					1			
F	1			1		1			
G				1			1	2	
H	1	1			2				
I				1				3	
J		1	1					2	
K						1		2	
L					1			2	
M	1				2				

K	3		1						
L	1				3				
M					3				
N			1		2			1	
O					2			1	
P			1		1			1	
Q			1		1			2	
R		1			1			2	
S		1			2			1	
T								2	
TOTAL POR SETOR	16	3	12	0	17	0	0	22	2

Figura 9: Demandas em cada setor, por região, no ciclo do OP 2017-2018. Elaborado pelo autor.

OP 2011/2018	Educação	Cultura	Esporte e Lazer	Saúde	Habitação	Transporte	Planejamento Urbano	Serviços urbanos	Inclusão Social
A	3	0	2	1	0	1	0	4	1
B	2	0	1	0	0	1	2	6	0
C	2	0	2	1	1	1	0	6	1
D	4	1	1	1	1	2	1	4	0
E	5	0	1	0	0	1	1	4	0
F	4	0	0	3	3	1	0	2	0
G	3	0	2	2	0	2	1	4	0
H	3	3	3	1	4	0	0	2	0
I	1	0	0	2	0	0	0	10	0
J	4	1	1	1	0	1	0	6	1
K	3	0	2	2	1	2	0	2	0
L	1	0	0	1	5	2	0	5	0
M	1	0	0	1	9	2	0	0	0
N	1	0	1	2	3	1	1	3	0
O	0	0	0	1	4	3	0	3	0
P	2	0	1	2	5	1	0	3	0
Q	1	0	1	0	3	4	1	3	0
R	1	1	1	2	4	0	0	3	0
S	1	1	1	1	7	1	0	1	0
T	0	0	1	0	6	3	1	2	0
TOTAL POR SETOR	42	7	21	24	56	29	8	73	3

Figura 10: Demandas em cada setor, por região, no total dos ciclos do OP 2011-2018. Elaborado pelo autor.

Não foi possível encontrar os critérios utilizados pela prefeitura para justificar a escolha dessa divisão de setores, de modo que o que permite enquadrar uma demanda num determinado setor não pode ser claramente esclarecido, sendo necessário buscar nas demandas aprovadas seu teor numa busca por uma caracterização aproximada do que é considerado, por exemplo,

“serviço urbano”, ou então referente ao “planejamento urbano”. Mais adiante, buscaremos exemplificar os tipos de demanda do OP.

A tabela que contempla a totalidade dos ciclos do OP (figura 10) permite uma visão geral dos setores que mais tiveram demanda, bem como das regiões que mais contribuíram para o acúmulo de demandas num dado setor. Os setores “serviços urbanos”, “habitação” e “educação” despontam com o maior número de demandas (73, 56 e 42, respectivamente – somados equivalem a 65% das demandas) enquanto “planejamento urbano”, “cultura” e “inclusão social”, nos 7 anos dos 4 ciclos orçamentários do OP não tiveram, cada uma, mais que 10 demandas (somados correspondem a apenas 7,22% das demandas). No setor dos “serviços urbanos”, a “região I”, sozinha, ao longo de todos os ciclos do OP, soma 10 demandas, seguida pelas “regiões B, C e J”, todas com 6 demandas. A exceção da “região M” (que não registrou nenhuma demanda nesse setor) e da “região S” (que teve apenas uma demanda durante todos os ciclos do OP), todas as outras “regiões” tiveram, no mínimo, 2 demandas nesse setor (ver figura 11). Como pode ser notado pelos dados da prefeitura (anexos 1 a 4) as demandas no setor de “serviços urbanos” são, em sua maioria, revitalizações de praças ou avenidas, seguidas por obras de combate a enchentes. Canalizações de córregos, reformas e recapeamento aparecem marginalmente. Das 10 demandas que se somam na “região I”, no setor de “serviços urbanos”, 4 dizem respeito a problemas com enchentes e alagamentos (3 canalizações de córregos e 1 obra de drenagem) e 3 são demandas de revitalização de praças.

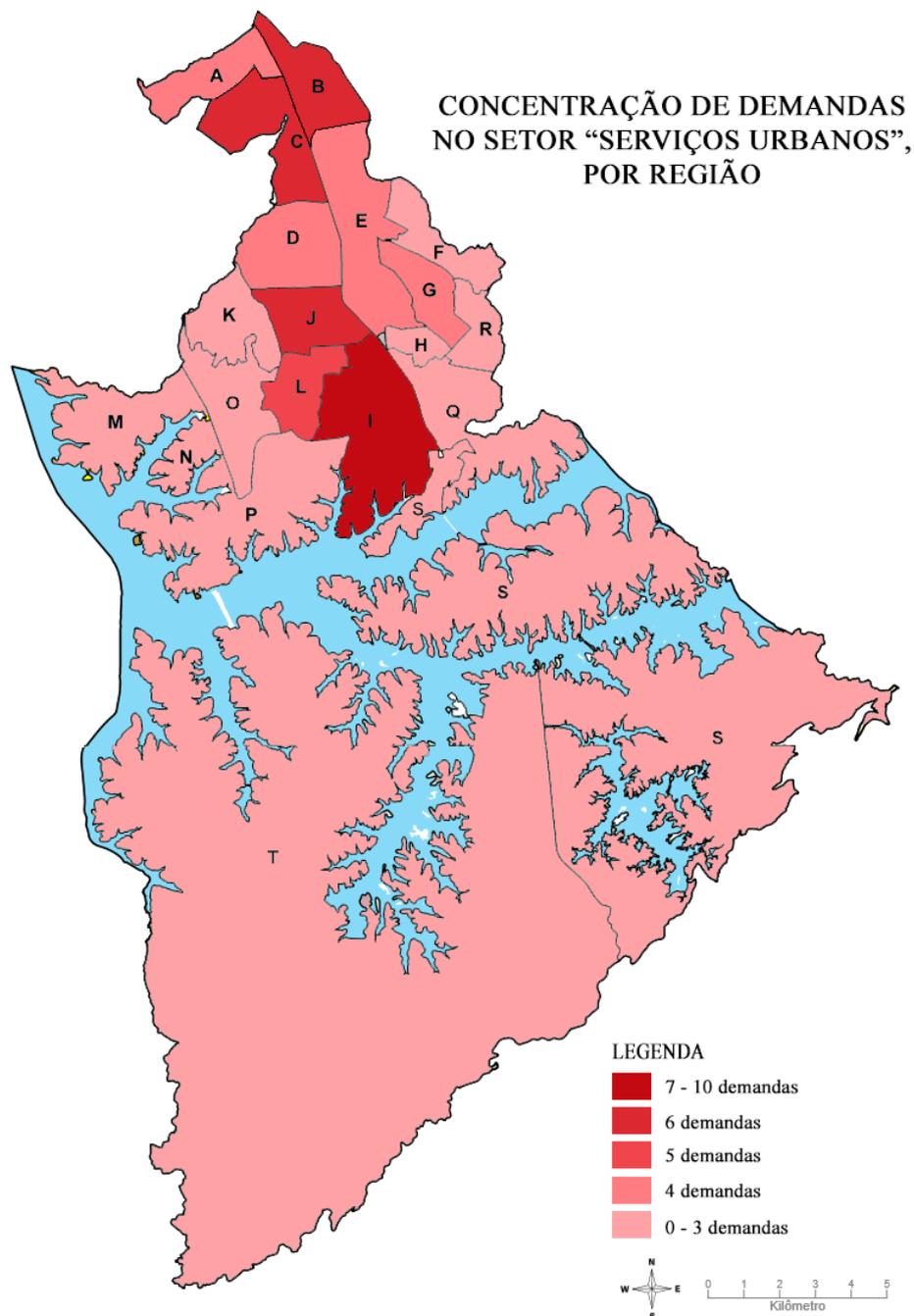


Figura 11: concentração de demandas no setor “serviços urbanos”, por região, no período 2011 a 2018. Elaborado pelo autor.

No setor “habitação” a “região M” possui, no período de todos os ciclos do OP, 9 demandas, seguida pelas “regiões” S (7 demandas), T (6 demandas) e L e P (ambas com 5 demandas). Diferentemente dos setores de “serviços urbanos” e “educação” (que será avaliado adiante) que também possuem grande quantidade de demandas, o setor “habitação” possui 6 regiões com nenhuma demanda (A, C, E, G, I, J), o que revela uma concentração maior nas demandas em “habitação” em algumas “regiões” já que as 5 “regiões” com mais demandas

(L, M, P, S, T) – 25% das “regiões” – concentram 32 demandas (57,14% das demandas), enquanto que 6 “regiões” (A, C, E, G, I, J) – 30% das “regiões” – não tem nenhuma demanda (0% das demandas). Sobram 9 “regiões” (B, D, F, H, K, N, O, Q, R) – 45% das regiões – que somam 24 demandas (42,86% das demandas) – ver figura 12. Como pode ser notado pelos dados da prefeitura (anexos 1 a 4) as demandas no setor de “habitação” são, em sua grande maioria, demandas por projetos executivos de urbanização, obras de urbanização e regularização fundiária. Das 32 demandas das 5 “regiões” com mais demandas, 11 demandas são por projetos executivos de urbanização, 11 por obras de urbanização, 7 por regularização fundiária (outras 3 são de caráter variado).

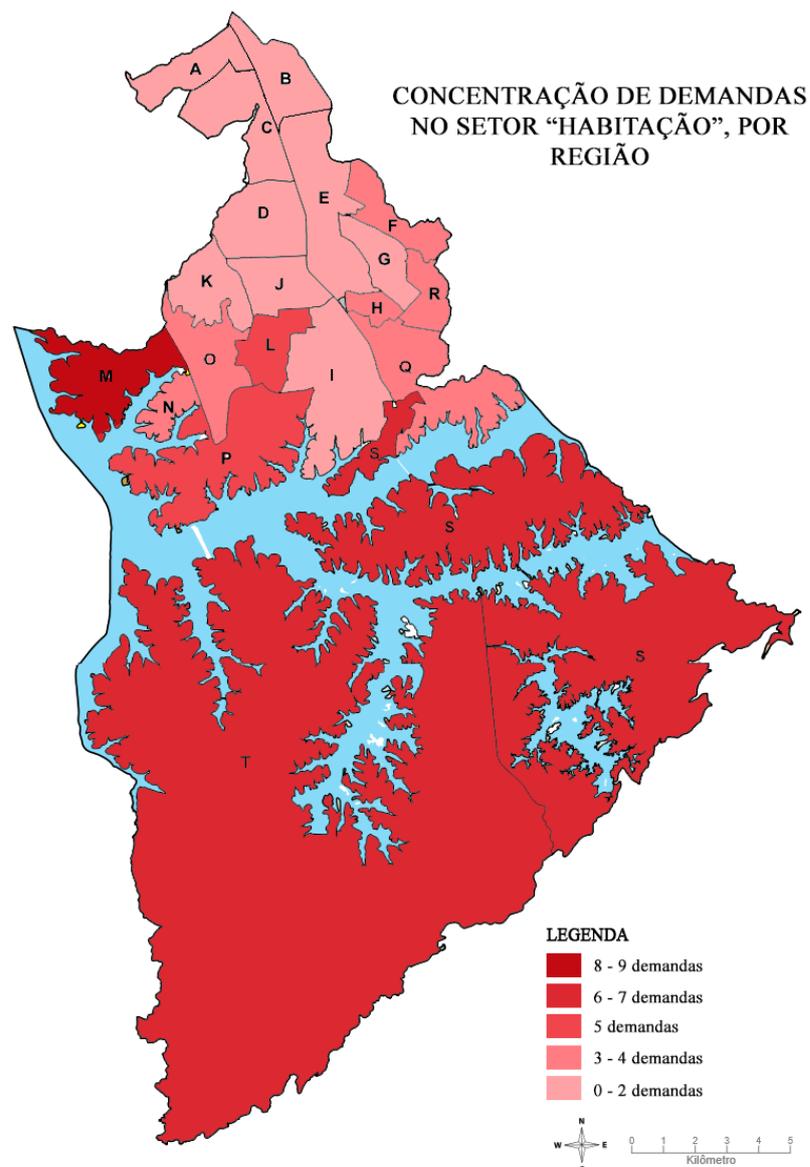


Figura 11: concentração de demandas no setor “habitação”, por região, no período 2011 a 2018. Elaborado pelo autor.

Ainda em relação aos setores com maiores demandas, o setor “educação” possui uma distribuição mais homogênea das demandas em relação às “regiões”, de modo que grande parte das “regiões” teve entre 2 e 4 demandas durante todos os ciclos do OP (ver figura 13). As demandas em “educação” são, em grande parte, por reformas nas Escolas Municipais de Ensino Básico (EMEB), seguidas por demandas de aberturas de unidades de ensino e construção de creches. De resto, existem diversas e dispersas demandas nos setores “transporte”, “saúde” e “esporte e lazer”, que compreendem demandas como revitalização de ginásios, reformas e ampliações de UBS, pavimentação e readequação de vias etc.

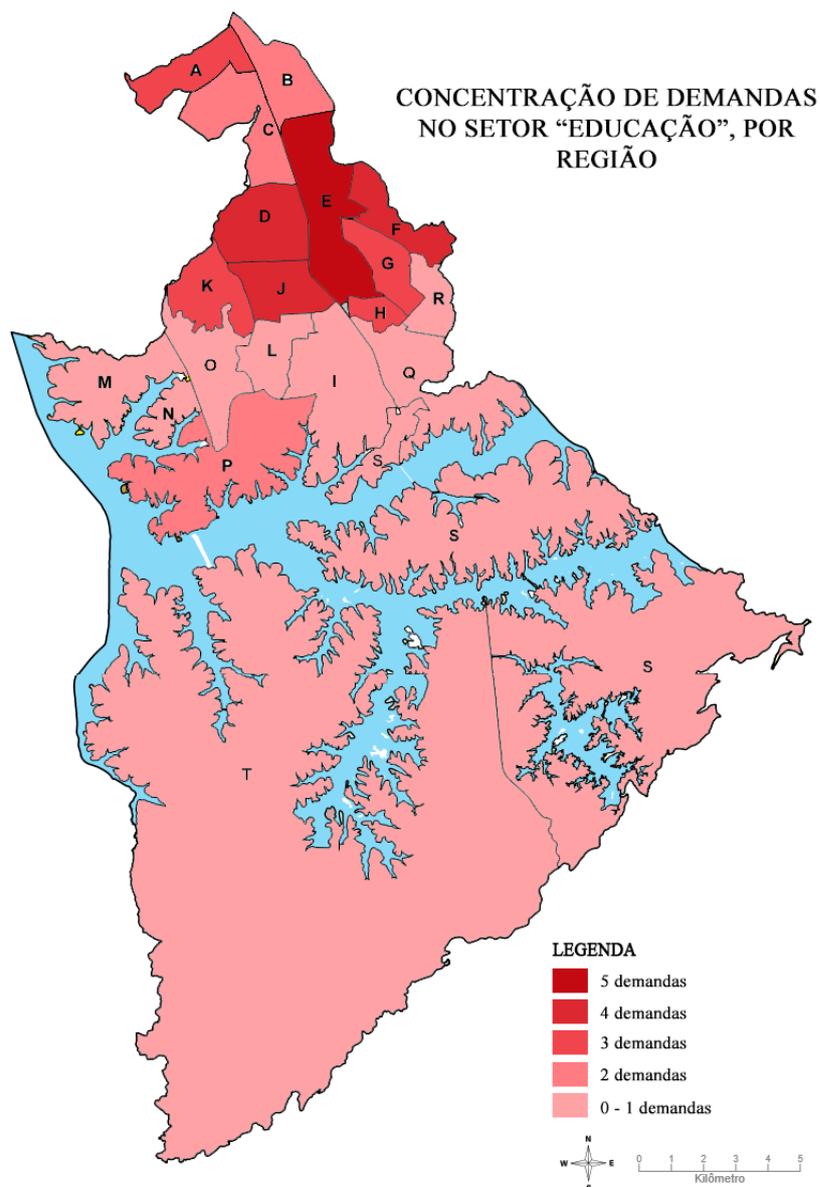


Figura 12: concentração de demandas no setor “educação”, por região, no período 2011 a 2018. Elaborado pelo autor.

Pelos mapas gerados é possível notar que as regiões que possuem maior demanda em “habitação” (S, T, M) são compostas pelos bairros Areião, Alto da Serra, Jd, Anchieta, Capelinha, Santa Cruz, Taquacetuba, Jd, Laura, Pq. Alvarenga, Pq. Dos Químicos, Acampamento dos Engenheiros e outros vários. Segundo um perfil socioeconômico das “regiões” do OP levantado pela prefeitura, são bairros de população de baixa renda, localizados próximos à represa Billings (área ambientalmente protegida por lei) e que lutam por moradia e regularização fundiária, o que exige do município articulação com o governo do Estado uma vez que essa região é protegida por legislação ambiental estadual. Observando os mapas elaborados pela prefeitura (figuras 13 e 14), é possível observar que as demandas no “setor” habitação concentram-se em “regiões” com menor renda e maior crescimento populacional (M, T, S), enquanto que as demandas por “educação” e, em menor correlação, em “serviços urbanos”, concentram-se em “regiões” (E, F, G, H) de maior renda.

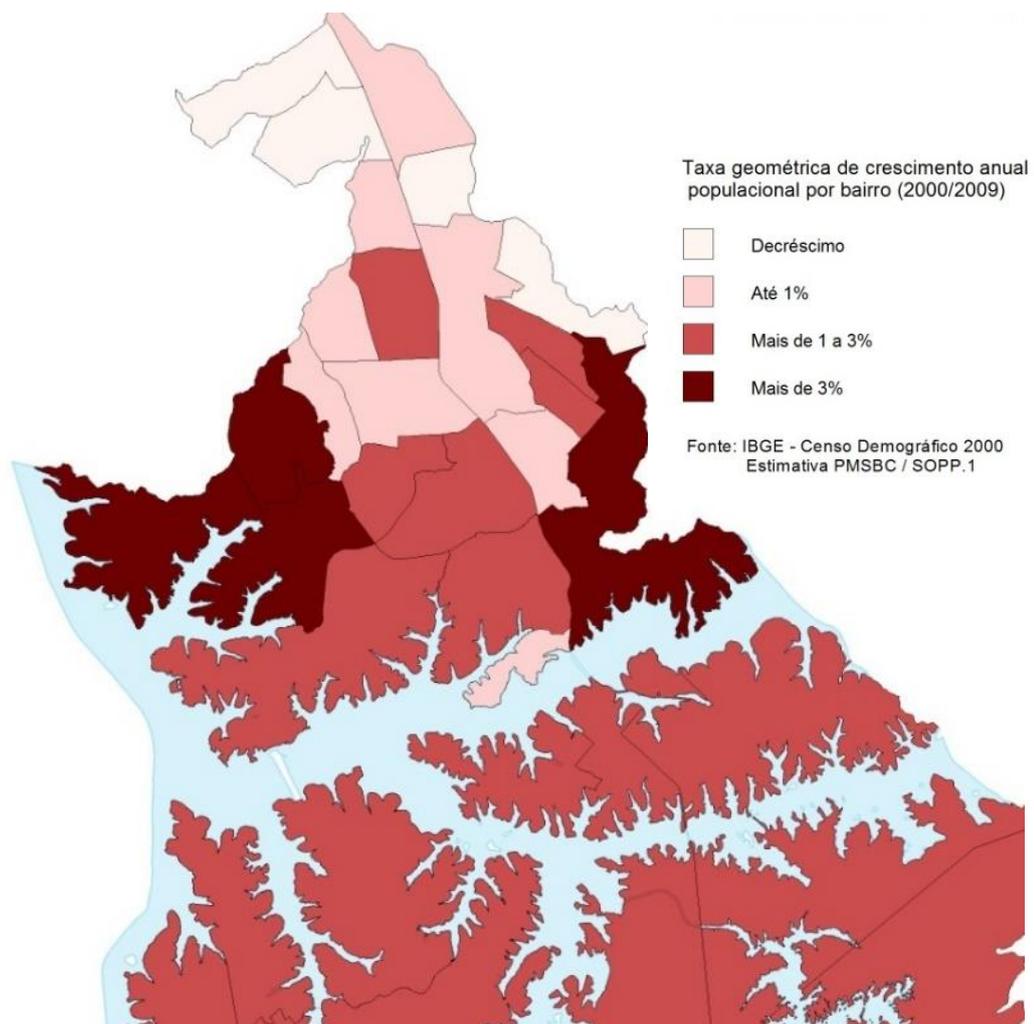


Figura 13: *crescimento populacional em São Bernardo do Campo no ano 2000*. Elaborado pela Departamento de Indicadores da Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo da Prefeitura do Município de São Bernardo do Campo, com dados do IBGE.

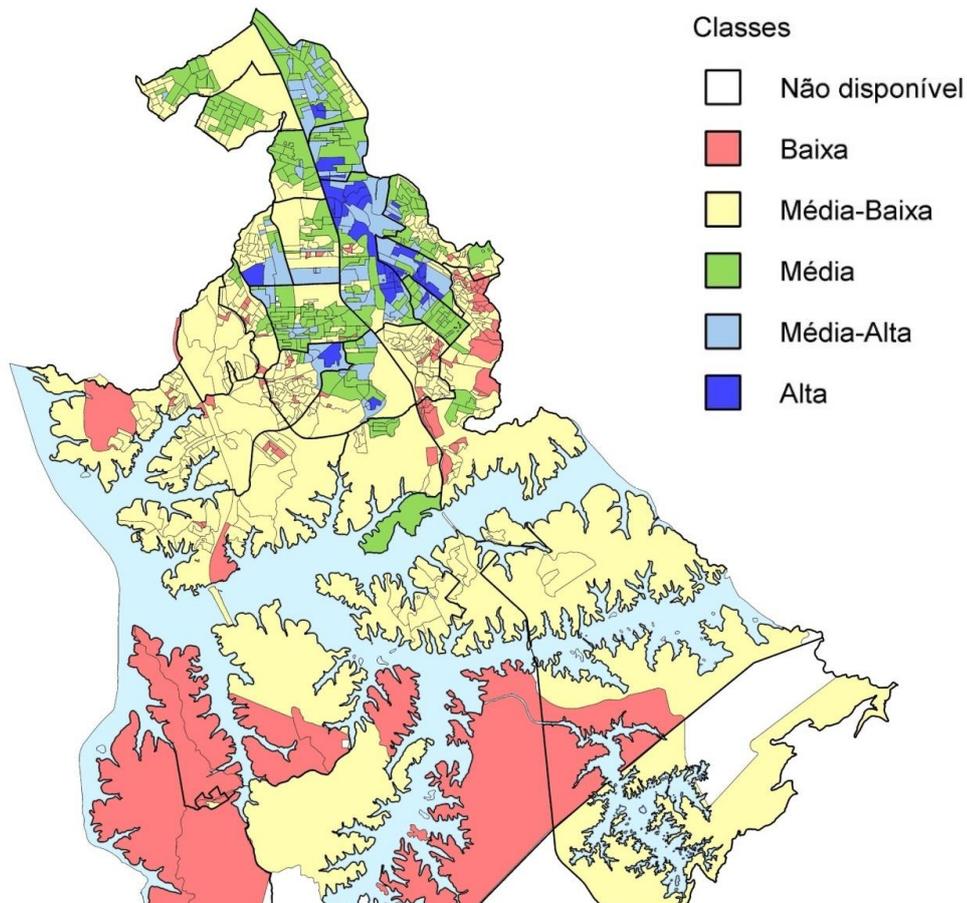


Figura 14: *nível de renda em São Bernardo do Campo no ano 2000*. Elaborado pelo Departamento de Indicadores da Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo da Prefeitura do Município de São Bernardo do Campo, com dados do IBGE.

É importante notar também que pela lei nº 6.403, de 22 de junho de 2015, o município de SBC aprovou uma Operação Urbana Consorciada (OUC), instrumento essencialmente voltado aos interesses do setor imobiliário. Pela figura 14 é possível notar que o perímetro da OUC abrange os bairros com a população de maior renda. Cruzando as regiões do OP com o perímetro da OUC (anexo 5) é possível notar que toda “região” B e parte das “regiões” E, F, e G estão dentro do perímetro da OUC, que abrange os bairros mais bem infraestruturaados da cidade, onde o poder público já investiu ao longo dos anos²¹. Dessas 4 “regiões”, a “região” B concentra suas demandas em “serviços urbanos” (6 demandas), sendo que geralmente são demandas de revitalizações (de praças, avenida e um largo) e implantação de uma área de lazer, em áreas já consolidadas e infraestruturaadas da cidade. A “região” E possui 5 demandas em educação (a grande maioria refere-se à reformas e ampliações de EMEBs). As “regiões” F e G

²¹ Segundo um dado apresentado pela então diretora da Secretária de Planejamento Urbano nas gestões de Luiz Marinho, Claudia Virginia Cabral de Souza, a área selecionada para a OUC já havia recebido mais de 5 bilhões de investimento público.

possui demandas mais difusas, sendo mais difícil caracterizar alguma carência específica dessas “regiões”. Pelos dados disponíveis não é possível estabelecer relações claras entre as demandas dessas “regiões” e a OUC, de modo que seria precipitado apontar uma relação entre as demandas e uma valorização da área. As demandas por reformas e revitalizações da “região” B podem ser entendidas como demandas de uma área que já é valorizada do município e que dispõe de infraestrutura básica, o que pode explicar essas demandas em reformas e revitalizações de praças ao invés de demandas por elementos mais básicos como obras de contenção de enchente, construção de escolas ou UBS, por exemplo.

Por fim, é importante destacar que a prefeitura assumiu o compromisso de cumprir com as demandas levantadas pela população, de modo que elas foram atendidas em grande parte ou então foram encaminhadas, no caso de ações de mais longo prazo.

3.3. Considerações críticas preliminares sobre o planejamento participativo.

Traçados alguns elementos que permitem caracterizar o que aqui foi denominado de planejamento progressista e analisado o OP de SBC podemos, num primeiro esforço – que será completado, finalmente, com as contribuições da Geografia Crítica Radical – responder alguns questionamentos já levantados e apontar alguns elementos na busca por uma interpretação crítica do OP e do planejamento progressista.

Em primeiro lugar, é preciso interrogar, a partir da crítica lefebvriana, quais as relações e rupturas entre o planejamento progressista e o planejamento modernista, pondo em evidência aquilo que caracteriza nosso objeto de estudo. Uma primeira mudança significativa diz respeito à concepção de espaço adotada pelo planejamento crítico contemporâneo. Incorporando parte da crítica lefebvriana (nem sempre de forma direta, mas, na maioria das vezes, via autores terceiros que se apropriaram das hipóteses de Lefebvre) o espaço para esse planejamento não é neutro, mas sim político. Aliás, no seio das diretrizes fundantes desse planejamento, mais do que uma ciência ele apresenta a si mesmo como uma estratégia: uma estratégia de esquerda. O espaço é, portanto, lugar e meio onde se formam e entram em confronto as estratégias.

A perda da utopia modernista significou a ruptura com a racionalidade totalizante que pautava o espaço neutro, e por isso instrumental, dos arquitetos. Algumas hipóteses: à racionalidade de organização que buscava pautar estruturas espaciais rígidas que recaíssem sobre todo o espaço urbano, na busca pela concepção de um espaço harmonioso, normal e equilibrado, substituiu-se a busca pela distribuição equitativa dos benefícios da vida urbana,

tendo como pano de fundo as reivindicações de movimento sociais urbanos, recolocando em outros termos a distância entre os espaços concebidos e os espaços vividos. À tendência em constituir uma lógica do espaço segundo os fundamentos, pretensamente científicos, da decupagem analítica que pautava o funcionalismo exacerbado, apontado o espaço como elemento fundamental na tentativa de consolidação de uma lógica social totalizante, substituiu-se um planejamento que aceita e consolida-se a partir do pressuposto da existência de conflitos (estratégias conflituosas) e que se posiciona no embate político.

A ruptura entre a utopia moderna dos urbanistas e a luta política, no campo da esquerda, dos planejadores, revela a necessidade de que seja prolongado o pensamento de Lefebvre, numa simultânea conservação de seus conceitos e orientação metodológica e questionamento dos elementos historicamente determinados que compõem sua crítica. Um aprofundamento maior nesse sentido se encontra na parte final deste trabalho. Por hora buscamos, a partir do OP e dentro do que é constatável de modo mais imediato, interrogar alguns de seus limites e potencialidades.

Esse momento da crítica partilha de alguns apontamentos feitos por Rizek (2004), num estudo sobre o OP do município de São Paulo. Trata-se de:

Questionar e problematizar a ideia, mais ou menos corrente, de que os dispositivos de participação política são necessariamente expedientes que constituem esferas públicas de interlocução e de ação, conformando possibilidades de democratização (...) [rompendo] com um suposto caráter virtuoso quase apriorístico conferido aos dispositivos de participação como necessariamente constituintes de espaços e esferas públicas (RIZEK, 2004, p. 1-2).

Esse questionamento sustenta-se na tensão apontada pela autora entre aquilo que pode se concretizar como uma possível experiência de igualdade e de sua reinvenção *versus* a consolidação da gestão das desigualdades e carências, “tornando-as suportáveis e legítimas, nas dimensões de um controle e de uma gestão que as despolitizam – mesmo quando, e talvez até porque – são satisfeitas parcial e focalizadamente” (RIZEK, 2004, p. 3). Enquadrar o OP de SBC nos termos desse debate requer aprofundar a análise de algumas de suas características.

Como aponta Rizek (2004), o OP tem como pressuposto o acesso universal às deliberações relativas ao investimento dos poderes públicos, abrindo a deliberação sobre o destino dos fundos públicos e possibilitando a disputa em torno de políticas no âmbito do território da cidade, onde ganham visibilidade e materialidade as desigualdades sociais. Mas a

concretização desse pressuposto, que possibilitaria uma experiência de igualdade e de sua reinvenção, está condicionada às diversas formas que o OP pode assumir, levando em conta mudanças no desenho institucional, participação em maior escala da população, finalidades e preocupações do governo etc.

Começando pelos apontamentos de Rizek (2004) sobre as dificuldades do OP, já levantados na terceira nota de rodapé deste trabalho, a saber: 1) desigualdade de informações entre os participantes das plenárias e os delegados (o que coloca a necessidade de um amplo investimento na democratização da informação), 2) o fato de parte das demandas da população não poder ser resolvida em âmbito municipal, 3) reduzir a participação e a democratização à pedagogia política, 4) distribuição de recursos segundo velhas práticas clientelistas, o OP de SBC revela um esforço da administração pública na superação dessas dificuldades. É difícil apontar respostas precisas e afirmar com maior certeza a completa superação desses obstáculos, mas algumas observações apontam na direção de a prefeitura ter buscado fazer da experiência do OP uma tentativa de aprofundar a democracia no município e aproximar a gestão da população.

Em relação a desigualdade de informações, a prefeitura mobilizou recursos na formação dos conselheiros do CMO através de diversos cursos. Sabe-se ainda da constante presença de membros do corpo de técnico da prefeitura nas plenárias deliberativa do OP cuja função era fornecer informações e auxiliar em questões mais técnicas. Sob a necessária articulação entre o poder municipal com outras esferas de governo, a prefeitura de SBC buscou trabalhar em conjunto com o governo do Estado na regularização fundiária de terrenos próximos à Billings, apesar das dificuldades enfrentadas para concluí-las. Em relação ao mantimento de velhas práticas clientelistas, a garantia de que cada região do OP tinha o direito a 3 demandas para a região e 1 para a cidade é um apontamento na direção de um “atendimento igualitário” da prefeitura às demandas de diversas regiões. A isso, soma-se o fato de que o atendimento das demandas se dá de forma homogênea no município, ou seja, num exercício comparativo entre o atendimento das demandas pelas regiões, aparentemente a grande maioria das demandas são contempladas pela prefeitura, não sendo possível apontar alguma região cujas demandas não tenham sido atendidas.

Por fim, sob a objeção de o OP transformar a participação popular em prática pedagógica, isso também parece não se confirmar no OP de SBC. Essa objeção parte do pressuposto de que os resultados mais expressivos do OP, antes de serem econômicos ou

sociais, são “políticos”, ou seja, de que os ganhos principais superam resultados materiais magros e se inserem no ganho de “consciência política e cidadã”. De fato, já foi apontado por diversos autores (MARICATO, 2015; GENRO & SOUZA, 1997) a participação popular garante visibilidade aos conflitos e pode servir à construção de novos paradigmas de consciência e organização social. Mas, a objeção dos “ganhos pedagógicos” tem como plano fundo um questionamento sobre a efetividade do OP no sentido de questionar que sua aplicação reverta-se em ganhos materiais e concretos para a população. Nesse sentido, uma análise do que foi feito pela prefeitura de SBC, segundo as demandas do OP, revela resultados materiais expressivos, resultados da experiência participativa. Mesmo reconhecendo que seria necessário aprofundar a pesquisa para afirmar isso com mais propriedade, é possível dizer que o OP de SBC garante acesso da população à equipamentos e serviços urbanos demandados no processo de debate, ou ao menos, coloca em debate ampliado propostas do executivo.

Havíamos questionado, a partir de uma leitura do EC, que tipo de participação popular o OP de SBC institucionaliza? A partir da gama de possibilidades que o EC confere em termos de formas de institucionalização da participação popular, o OP de SBC se configura como um tipo de participação propositiva (ativa) e deliberativa (autônoma), atingindo o *optimum* das formas “possíveis” no âmbito do que foi definido pelo EC. Desse modo, a população leva demandas e vota por sua aprovação. É claro que existe o papel da prefeitura de adequar as demandas dentro do que é cabível técnica e financeiramente, mas, no geral, tal postura não significa para o OP de SBC um controle exacerbado do poder público sobre as possibilidades de demandas da população. O OP de SBC pode ser entendido como um instrumento de partilha de poder com a população antes de um instrumento de dissimulação democrática. A relativa autonomia conferida à população, bem como o esforço da prefeitura em fazer do OP um instrumento central na política orçamentária do município (criando uma Secretaria exclusivamente para o instrumento), e que atua junto com o ConCidade, afastam a experiência de SBC de outras que não foram bem sucedidas, entendendo que ela resultou numa democratização maior de investimentos e no maior controle social das finanças.

Seria equivocado afirmar que o OP resultou numa descentralização de investimentos, uma vez que para isso seria necessário verificar comparativamente o padrão de investimentos públicos antes e durante sua aplicação. Não cabe aos propósitos deste trabalho buscar tão a fundo dados sobre o OP, uma vez que nossa preocupação maior é com sua caracterização geral como instrumento significativo de um tipo de planejamento. Mas, reafirmando o que já foi dito

(divisão da cidade em regiões e possibilidade de um número igual de demandas por região, e isso dentro da regra de que não podem haver duas demandas para um mesmo bairro), podemos, no mínimo, concluir que houve algum tipo de preocupação da prefeitura no sentido de evitar uma centralização de investimentos. Portanto, se não é possível afirmar que houve descentralização, o desenho institucional do instrumento revela uma preocupação em evitar a centralização de investimentos públicos.

Trata-se, portanto, de uma afirmação da cultura do diálogo através da mobilização da população para decidir os rumos do orçamento municipal, o que permite discutir relações entre orçamento e política no âmbito da luta pelas apropriações dos fundos públicos e por financiamento das políticas públicas (RIZEK, 2004). Considerando que o OP de SBC contou com uma participação expressiva de pessoas (figura 12) e que, diferentemente de outras experiências, o OP de SBC não tinha um limite orçamentário, ou seja, o OP de SBC não contava apenas com uma parte do orçamento que era exclusivamente dedicado a ele, mas sim funcionava “sem limites”, de modo que grande parte da peça orçamentária era decidida participativamente, podemos retomar o questionamento de Rizek (2004) ao pesquisar o caso de São Paulo: o OP legitima, hierarquiza e prioriza uma distribuição orçamentária que administra restos, sobras de orçamento, parcela pífias de investimento público, ou permite a co-gestão ou controle dos gastos públicos, permitindo inversões na administração municipal?

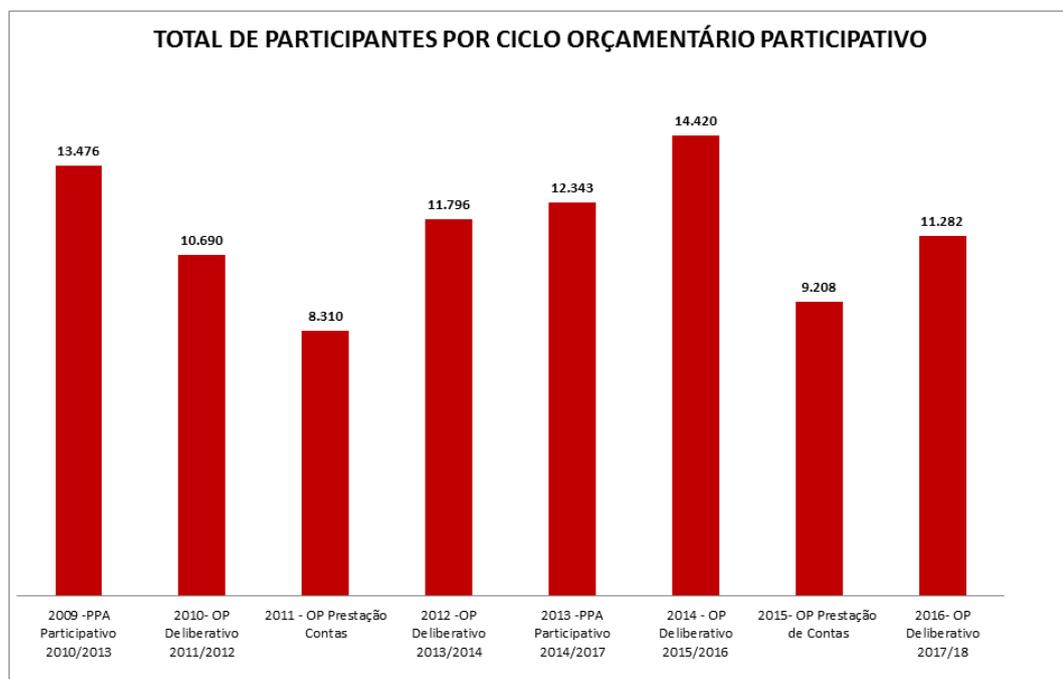


Figura 15: *total de participantes por ciclo orçamentário participativo*. Elaborado pela prefeitura municipal de SBC.

É evidente que o que foi levantado em termos de dados quantitativos e qualitativos não permite afirmações precisas, mas um olhar atento ao funcionamento geral do OP de SBC e seu papel na gestão da qual fez parte permite enquadrá-lo como um instrumento de co-gestão e controle de gastos públicos, garantindo inclusive que demandas da população de baixa renda sejam atendidas. Nesse ponto da pesquisa podemos, então, apontar melhor qual o papel do OP de SBC enquanto caso empírico das interrogações teóricas acerca do planejamento progressista que seguirão adiante.

A prática do OP é significativa de um planejamento urbano contemporâneo brasileiro, levado à cabo pela esquerda (no campo político), que contrasta, em diversos conteúdos e formas com o urbanismo modernista, donde a crítica à tecnocracia e as diretrizes centralizadoras, nesse caso, salta ao primeiro plano. Diversos trabalhos se debruçaram sobre o desenho institucional, resultados, conflitos, dificuldades e potencialidades de uma ampla gama de instrumentos de participação popular postos em prática, de modo que interrogar o planejamento participativo (peça fundamental do planejamento progressista) não foge ao escopo do que tem se caracterizado como uma “área” dos trabalhos acadêmicos sobre planejamento no Brasil. Propomos aqui superar as críticas que limitam-se ao desenho institucional dos programas, bem como análises que circunscrevem o escopo da crítica às peculiaridades políticas e técnicas locais que determinam os instrumentos de participação. A mobilização da orientação teórico-metodológica proposta permite e reclama uma interpretação crítica do planejamento progressista, em particular do que diz respeito ao planejamento participativo, que desvele o papel desse planejamento na reprodução social. O teor dos questionamentos, portanto, altera-se!

Trata-se de interrogar o planejamento a partir de determinações mais gerais, inserido na totalidade social. Lefebvre mostrou como o urbanismo modernista servia de mediação na produção de um espaço instrumentalizado. Portanto, o “ato de planejar” foi criticado por Lefebvre em suas relações com as estratégias do capital, pautando um espaço como condição geral da acumulação. Desse modo, partindo do que foi exposto sobre o planejamento progressista e da análise do OP de SBC, propomos alterar o “parâmetro” da crítica, indo da crítica que interroga o planejamento a partir de suas relações com a reprodução do capital para a crítica que busca encontrar os limites do planejamento na articulação de um projeto de transformação radical da cidade. Um alerta: essa passagem assinalada não implica a desconsideração do papel positivo que esse planejamento venha a ter na reprodução capitalista,

mas parte do pressuposto que ele tem vínculos estratégicos com um pensamento crítico. Portanto, em lugar de suas relações com o capital, são as relações entre esse planejamento e a negatividade que emergem ao primeiro plano.

Tal movimento assinala, também, uma passagem da crítica aos instrumentos de participação nos contextos de sua aplicação e de seu desenho institucional para a crítica que busca, além dos limites, as contradições inerentes à prática política, o que permite reencontrar as teorias de Lefebvre sobre o espaço, a re-produção das relações de produção e o direito à cidade. Vamos da crítica ao instrumento à análise crítica das contradições do instrumento. O OP de SBC revela-se um caso empírico interessante pois a partir do que foi exposto podemos nos autorizar, até certo ponto, relevar objeções acerca de seu desenho institucional ou das circunstâncias políticas de sua aplicação uma vez que ficou evidente se tratar de um caso “exemplar” de aplicação desse instrumento. Grandes limites e obstáculos apontados pela literatura ao OP foram superados na sua aplicação em SBC, de modo que objeções pontuais sobre seu funcionamento muito dificilmente confrontarão e permitirão desautorizar os apontamentos mais teóricos feitos ao final desta pesquisa. Trata-se de interrogar o *optimum* de planejamento, o que permite levantar perguntas interessantes que as análises já feitas deixam na sombra: até que ponto o planejamento participativo, num caso exemplar de seu funcionamento, confronta os processos de produção e reprodução do espaço sob as estratégias do capital? Como ele se relaciona com a re-produção das relações sociais de produção? Dentre outras questões que surgem.

A urgência que os novos conteúdos do planejamento urbano impõem ao pensamento crítico requer pensar sua inserção no mundo contemporâneo. Buscamos, portanto, nas ciências contemporâneas os elementos para uma interpretação crítica da atualidade. Assim, a Geografia Crítica Radical contemporânea permite a mobilização teórico-metodológica erigida para os conteúdos atuais.

4. GEOGRAFIA CRÍTICA RADICAL: O PENSAMENTO LEFEBVRIANO E O MUNDO CONTEMPORÂNEO

A já apontada dissonância entre o urbanismo criticado por Lefebvre e o objeto de pesquisa deste trabalho revela a necessidade de mobilizar o pensamento de Lefebvre num esforço que supere a pontualidade de alguns de seus apontamentos, apegando-se as bases de seu pensamento. Concomitantemente à consolidação do planejamento progressista no Brasil, a Geografia Crítica uspiana estruturou um modo de pensar a Geografia que prolonga as obras de

Karl Marx e Henri Lefebvre, no que Maurício Abreu denominou de abordagem marxista-lefebvriana. Assim, a proposta de uma análise crítica dos novos conteúdos do planejamento urbano não pode dispensar a produção dessa Geografia contemporânea. Busco, assim, apresentar alguns elementos da Geografia Crítica Radical que permitirão indagar o planejamento progressista a partir da orientação teórico-metodológica erigida por essa pesquisa dentro da realidade contemporânea.

Negando a especialização e o parcelário, essa Geografia recusa o título de *ciência do espaço* bem como a existência de um *espaço geográfico*. Adotando um ponto de vista essencial, na perspectiva de apreensão de uma totalidade, a Geografia Crítica Radical compreende-se como disciplina capaz de produzir uma compreensão da *espacialidade como momento de elucidação da realidade social*, ou seja, como parte de uma ciência total, apontando à transdisciplinaridade. Não se trata de estudar o espaço em si, mas compreender a realidade situando o espaço na “totalidade do processo de reprodução social como constituição de uma espacialidade específica que lhe dá conteúdo” (CARLOS, 2001), recorrendo às categorias universais; servindo-se da filosofia como mediação entre o todo e o parcial.

A riqueza teórica aberta e levada a cabo pela Geografia Crítica Radical em sua visão de totalidade e síntese solapa qualquer tentativa de abordá-la de forma completa em poucas páginas. Portanto, na busca por uma problematização do planejamento urbano progressista contemporâneo, *enfocarei algumas considerações dessa Geografia acerca da atuação do Estado na (re)produção do espaço, onde o planejamento se apresenta como mediação fundamental*.

4.1. A produção do espaço e o Estado na Geografia Crítica Radical

A noção de *produção do espaço* é o alicerce de toda a Geografia Crítica Radical. Desenvolvendo-a no seio do materialismo histórico e dialético, Ana Fani Alessandri Carlos apresenta a tese que permite pensar a

produção do espaço como imanente à produção da sociedade no movimento (histórico) de sua reprodução (...) [ou seja] a produção do espaço inserida no conjunto de produções que dão conteúdo e sentido à vida humana (CARLOS, 2011, p. 9).

[Desse modo] a noção de *produção do espaço*, indicada como campo desta reflexão, marca a passagem da compreensão do *espaço produto da ação humana* para a compreensão do movimento triádico, que entende o espaço

pelo movimento ininterrupto que o define enquanto condição, meio e produto da reprodução social (Idem, p. 24, sublinhado nosso).

Como mostra a autora, a produção do espaço no mundo moderno realiza-se na justaposição de diversos níveis (político, econômico e social), escalas (local, metropolitano e global) e agentes que concretizam o espaço enquanto condição, meio e produto em suas estratégias específicas, constituindo uma *totalidade contraditória*. No nível político, o espaço aparece como *condição* da constituição do território definido enquanto ação do Estado que desenvolve estratégias visando a reprodução das relações no espaço inteiro. Enquanto estratégias que se dão no e pelo espaço, o espaço revela-se um *meio* nas mãos de uma classe dominante que usa as políticas públicas a seu favor como “ato de planejar”, produzindo-o como um *produto* (enquanto instrumento político) intencionalmente organizado e manipulado pela norma e pela vigilância (CARLOS, 2011, p. 76-77). Portanto, se a (re)produção do espaço aparece como momento de manutenção das relações de dominação, sendo condição necessária à realização da acumulação, “não podemos omitir nem o lado estratégico e político da reprodução, nem a importância que o Estado assume para a manutenção geral das relações sociais” (CARLOS, 2011, p. 29).

A partir dos escritos da professora Amélia Luisa Damiani podemos desvendar o papel do Estado e do planejamento na (re)produção das contradições do espaço no processo de reprodução social. A análise das estratégias do Estado revela uma lógica operacional redutora dos conteúdos e diferenças históricas pela imposição de estruturas espaciais homogeneizantes, fragmentadoras e hierarquizantes; uma lógica social enquanto estratégia de reprodução envolvendo o planejamento que se superpõe à dialética do tempo, onde “a mediação dessa(s) estratégia(s) de reprodução (...) decifra a qualidade nova da contradição, de *no* espaço, para *do* espaço” (DAMIANI, 1999, p. 51), apontando a elucidação da relação entre lógica formal e lógica dialética como momento necessário na leitura das contradições do espaço. Segundo a autora,

Uma dialética do espaço inclui a dialética do tempo e a potência reprodutora da lógica formal, tornada lógica social ou sócio-lógica. Extraordinária concepção contida na obra de Henri LEFEBVRE, pois dá à lógica formal o estatuto de força real, que permite compreender parte substantiva do que é o processo de reprodução social, incluindo francamente um pensamento sobre o espaço (DAMIANI, 2012, p. 270).

Damiani (2004) aponta um processo de acumulação primitiva do espaço pautado nesse “esvaziamento” do espaço como pressuposto para a instauração de processos próprios do

desenvolvimento capitalista²². Com a imposição de uma forma de conteúdos reduzidos, a lógica do Estado completa a lógica da mercadoria pela homogeneização, pela supressão das diferenças e pela igualização das desigualdades, filtrando os conteúdos históricos. Essa redução que possibilita o mercado impõe um espaço formal, neutro, destituído de seus conteúdos sociais, mas a coerência pretendida no plano das representações, ao se resolver concretamente, promove a violência imanente à abstração (DAMIANI, 1999). Assim revela-se o residual (o irreduzível) e o negativo; o que não se reduz. Nenhuma lógica pode ser total; nenhum sistema abafa por completo a história e a apropriação, mesmo que residualmente, existe. Portanto, a ideia de um espaço em si (vazio, a priori) é produzido por estratégias redutoras segundo os interesses do capital, sendo então uma determinação social do espaço sob o capitalismo (DAMIANI, 1999).

Mas é preciso atentar a algumas mudanças na passagem da produção à reprodução do espaço como movimento predominante na reprodução social atual que revelam mudanças nas estratégias do Estado. Desvendando a reprodução do espaço na metrópole, Alvarez (2013) atualiza o papel estratégico do Estado através do planejamento como “técnica e ciência do espaço, [que] constitui a *mediação necessária para transformar o já produzido em um novo momento da reprodução do capital*” (2013, p. 115, grifo nosso), atualizando os conteúdos do planejamento e seu discurso ideológico.

Alvarez (2015; 2014; 2013) mostra que no atual momento, a (re)produção do espaço impera a liquidez imposta pelo mercado financeiro, o que exacerba a lógica de uma cidade produzida como negócio e revela a necessidade da atuação do Estado na imposição de uma plasticidade à metrópole. O urbanismo modernista do pós-guerra que tinha por princípio e concepção a cidade em todo seu conjunto, reforçando o Estado intervencionista (keynesiano), concebia um zoneamento rígido que discriminava as funções e rasgava o tecido urbano com grandes vias reproduzia a concepção do espaço como suporte (vazio e neutro) passível de ser desenhado²³. Mas as mudanças no regime de acumulação determinam a reprodução do espaço

²² Nas palavras da autora: “Retirar a historicidade viva, negá-la, de forma absoluta, criando os pressupostos para a instauração e desenvolvimento de novos processos, estes próprios de desenvolvimento capitalista, portanto, próprios à racionalidade da mercadoria, do mundo da mercadoria. Essa varredura repõe, como existência não só lógica, mas enquanto presença real, o espaço geométrico como suposto histórico do processo em curso (...) O tempo todo se recoloca a necessidade de constituição desse esvaziamento primeiro”. (...) [É] preciso reconhecer esse sentido real da re-instauração do espaço vazio, como pressuposto da capitalização” (DAMIANI, 2004, pp. 80-81).

²³ Teoricamente, esse espaço instrumental fundava-se numa representação da cidade destituída de seus conteúdos, estabelecendo modelos que buscavam o equilíbrio e a harmonia na distribuição das atividades e a eficiência na circulação. H. Lefebvre, em vários momentos de sua obra, aponta o urbanismo como prática munida de um discurso ideológico que dissimula uma estratégia de classe, submetendo o processo de urbanização e a prática

orientada pela lógica do capital financeiro numa crescente busca pela flexibilização da legislação e pela plasticidade da materialidade da metrópole, garantindo “a produção e/ou circulação e valorização do capital, através da transformação do uso e do sentido dos lugares. Esta transformação pressupõe, *ou* a desvalorização de parcelas da metrópole, *ou* a negação da vida existente” (ALVAREZ, 2014, p. 268, grifo nosso). Assim, o zoneamento funcional já não atende as novas necessidades de reprodução, dando lugar ao urbanismo de empreendedorismo (ou planejamento estratégico) que abre mão da perspectiva de regulamentação da cidade como um todo, para buscar intervenções em fragmentos estratégicos num momento crítico da reprodução do capital.

Explicita-se, assim, a emergência das políticas espaciais contemporâneas relacionadas aos projetos de revitalização e/ou requalificação urbana como mediação necessária para restituir o processo de valorização em seus atrelamentos com os mercados de crédito e financeiro, num movimento de desvalorização-valorização que, para além da produção de novas formas, forja a produção de um “novo lugar” (ALVAREZ, 2012). Curiosamente, a consolidação do planejamento estratégico de indiscutível caráter “mercadófilo” envolveu a incorporação de algumas bandeiras do planejamento progressista na formulação do discurso ideológico sobre as vantagens competitivas das cidades. É significativa a importância dada pelo Banco Mundial às políticas espaciais destinadas a mitigar a pobreza e a expansão de infraestrutura e saneamento nas cidades dos países periféricos nos anos 1990.

O negativo desse processo é a segregação generalizada e aprofundada. Alvarez (2013; 2015) situa a segregação não como resultado inesperado ou descolado da produção da cidade como negócio, um produto formal passível de ser “corrigido”, mas sim *numa articulação dialética com a produção do espaço urbano capitalista que tem o planejamento urbano como mediação necessária para sua reprodução*. A segregação é entendida, então, como *produto e condição* da urbanização capitalista, sendo uma face indissociável das centralidades imobiliárias *produzidas sob a mediação desse planejamento*.

5. A CRÍTICA RADICAL E O PLANEJAMENTO PROGRESSISTA

Propor um debate entre a Geografia Crítica Radical e o planejamento progressista não significa pleitear o ineditismo, mas envolve a mobilização de uma orientação teórico-

urbana à uma ordem, revelando, assim, o papel essencial das políticas espaciais na produção do espaço como condição geral para a acumulação

metodológica para analisar um objeto que pouco foi confrontado diretamente por ela²⁴. Considerando o que foi exposto, entendemos que nosso empreendimento aqui significa colocar essa Geografia em diálogo com uma corrente de planejadores que se recusam a pensar a cidade como um quadro físico passível de ser redesenhada na prancheta (embora esse “tipo” de planejador ainda componha o escopo do planejamento urbano contemporâneo), que vê a cidade como um produto social e histórico, que fala em luta de classes e que elabora algumas críticas ao Estado no reconhecimento de seu papel na manutenção do *status quo* do capitalismo; que está envolvida com movimentos sociais, que incorporou (à maneira deles, é verdade) a bandeira do “direito à cidade”, e que, deve-se apontar, tem ganho destaque no debate sobre o urbano no Brasil. Mas, concomitantemente à (fragmentária) apropriação de alguns conteúdos da teoria social crítica, esse planejamento tem de lidar com sua condição de uma suposta necessidade de aplicação, revelando um discurso em direção a um pragmatismo que enubla a teorização profunda e crítica (radical) e recobre-se de algumas nuvens ideológicas.

Para a problematização, compartilho da postura assinalada por Carlos (2005)

É impensável negar a importância destes fatos que relativizam a indiferença diante das desigualdades que fundam as cidades capitalistas em países subdesenvolvidos, bem como sinalizam o reconhecimento dos movimentos sociais urbanos que estão na base da sociedade brasileira (...) Sem negar esses avanços é, no entanto, preocupante a ideologização do processo.

Assim, a incorporação do “direito à cidade” no debate brasileiro celebra conquistas, *mas também perdas* (CARLOS, 2010). Grande parte das críticas que os planejadores elaboram aos processos participativos servem apenas para iluminar que, diante das múltiplas dificuldades e problemas (o que inclui as limitações e a atuação “perversa” do Estado), o que conta é que existe algum tipo de conquista, fazendo com que esses instrumentos sejam sempre pensados como um passo menor numa direção que flerta com uma mudança radical, enublado seu caráter contraditório, seu lado ideológico imanente. Aqui, a postura crítica resume-se em saber apontar alguns limites das políticas urbanas, e, de uma maneira que não se articula negativamente com essas práticas mediadas pelo Estado, apontar que existe a necessidade de

²⁴ Um fato curioso, que *de modo algum* remete a uma falha ou limitação dessa Geografia, mas que corrobora com o que foi exposto, é que uma comparação entre a obra de Lefebvre e sua produção acadêmica revela que Lefebvre, em comparação, dava mais atenção ao urbanismo, sendo um tema recorrente e por vezes até central no em seu debate, ao ponto de não ser incomum o autor dedicar capítulos de seus livros ao tema. A Geo. Crítica Radical trilhou um caminho em sua consolidação que foi alocando o planejamento numa posição menos destacada no debate, sendo que a maioria das referências a essa prática, como pode ser visto na seção 4.2, constituem alguns apontamentos que emergem de uma crítica ao papel que o Estado possui na reprodução social – o que é um momento extremamente *necessário e fundamental* para uma análise crítica do planejamento – de modo que são poucos os textos dos autores dessa corrente que tratam diretamente do planejamento urbano.

uma transformação radical, o que revela que essas políticas se justificam facilmente dentro de uma visão de mundo que não articula a estratégia política do negativo com sua dimensão supra-política na prática do “direito à cidade” enquanto possibilidade de exploração de um terreno que não seja o do real.

Souza (2001, p. 29) recorre a dialética para justificar a possibilidade de que essas políticas resolvam-se em conquistas substanciais:

Trata-se, antes, da premissa de que as sociedades capitalistas são contraditórias e não monolíticas (negar isso equivaleria a abdicar do pensamento dialético e mesmo a negar a possibilidade de uma mudança substancial a partir do interior da própria sociedade), de indagar: por que dever-se-ia excluir, a priori, a possibilidade de um planejamento que, mesmo operando nos marcos de uma sociedade injusta, contribua, material e político-pedagogicamente, para a superação da injustiça social?

Não discordamos que a sociedade capitalista seja contraditória e que o Estado, enquanto mediação entre o capital e o trabalho, pode operar mudanças sociais favoráveis que representem conquistas dos movimentos sociais, e nem que o capitalismo produza os próprios meios de sua superação. Contudo, eleger o método dialético requer considerar também que uma reivindicação social em sua dimensão política pode ser em si contraditória: resguarda sua negatividade enquanto momento de questionamento e de luta por mudanças, mas não deixa de possuir uma positividade conciliadora consonante à reprodução das relações sociais de dominação enquanto readequação dos marcos legais. Ignorar isso significa entender que a natureza contraditória do Estado pode ser disputada num jogo de soma consecutivas: toda e qualquer tentativa de mudança comporta em si, potencialmente, a possibilidade de trazer, ainda que muito pequena alguma conquista social. De fato, como já foi dito, diversas conquistas devem ser valorizadas. Mas o planejamento progressista justifica-se pela ideia de que as “boas intenções” não se enquadram no pensamento crítico que analisa o planejamento como mediação para a reprodução das relações sociais no capitalismo, e sua realização pode garantir que, no processo de disputa de forças dentro de um Estado que não é monolítico, pequenas ou grandes mudanças vão se sedimentando e somando enquanto conquistas pelo “direito à cidade” (entendido nos termos dos planejadores) que não contradizem, em nenhum momento, uma transformação radical futura. Portanto, a princípio, podemos pautar duas críticas a esse pensamento autodeclarado crítico: reveste-se de uma ideologia (dissimula a contradição da reivindicação política) e, assim, desarticula a ação política com o projeto de transformação mais radical da sociedade (por mais que ele aponte sua necessidade).

Podemos aqui retomar um ponto central da crítica de Lefebvre ao urbanismo: moldado no seio das ciências parcelares, e reforçando a fragmentação, a reflexão urbanística não consegue atingir a síntese. Acreditando encontra-la numa soma de fragmentos, na combinação de conhecimentos parcelares, o urbanismo se autoriza uma visão global justificada ou em extrapolações mal sustentadas, ou no incerto acúmulo de conhecimentos que julga tudo encerrar²⁵. Pois bem, já o dissemos: a síntese atinge a reprodução das relações sociais de produção enquanto conteúdo essencial do processo de produção do espaço no mundo moderno. Existe um *campo cego* para o urbanismo. Re coloquemos essa questão: consegue o planejamento atingir essa síntese; consegue ele atingir (na teoria e na prática) a reprodução das relações sociais? De saída, enunciemos algo facilmente constatável: o planejamento não supera o parcelário das ciências sociais, apenas reelabora a intersecção dessas ciências de modo um pouco distinto do urbanismo.

Lefebvre (1969, p. 4) aponta que dentro do urbanismo, na tentativa de transcender suas especialidades e alcançar uma visão global, “raramente os participantes se entendem sobre as palavras e termos de seus discursos, mais raramente ainda sobre seus conceitos”. O planejamento, assim como o urbanismo, acredita ser uma ciência sintética, sendo, *por natureza*, “interdisciplinar e ‘focused on problem-solving’” (KLINK et al, 2016, p. 384). Mas, se o urbanismo modernista almejava a síntese na construção de um *corpus* epistemológico, é numa elaboração conceitual estreitamente ligada à práxis que o planejamento contemporâneo concentra tal empreendimento. Assim, era buscando um estatuto epistemológico que o urbanismo recorria às diversas ciências parcelares e ensaiava uma acomodação ótima de diversos conceitos e teorias que não dialogavam diretamente. O planejamento busca na sua praxis a possibilidade de fazer dialogar a miríade de profissionais especializados que essa prática envolve. Bem ou mal, o urbanismo modernista tentou elaborar uma teoria do homem, das necessidades, do espaço ou do urbano, dentro do pretexto de que fosse operacional. Jamais atingiu tais pretensões, mas era a busca por uma interpretação universal e pela apreensão de uma totalidade que impunha às ciências parcelares o diálogo, por mais desastroso que fosse o resultado. Com o planejamento urbano progressista contemporâneo, isso deixa de existir (ou melhor, existe marginalmente), de modo que um agregado de ciências que se quer interdisciplinar não encontra na epistemologia o campo de sua intersecção no planejamento,

²⁵ “Em que consiste tal cegueira? No fato de olharmos atentamente o campo novo – o urbano -, vendo-o, porém, com os olhos, com os conceitos, formados pela prática e teoria da industrialização, com um pensamento analítico fragmentário e especializado no decurso desse período industrial, logo, *reductor* da realidade em formação (...) [Esses campos] são virtualidade para o conhecimento e possibilidade para a ação” (LEFEBVRE, 2004, pp. 38-39).

mas sim na prática. Seu corpo conceitual próprio permite advogados e arquitetos, engenheiros e economistas, dialogarem porque sua constituição se dá pela composição de conceitos definidos de uma maneira vaga: *eles significam ou autorizam uma ação mediada cujos contornos são mal precisados na maioria das vezes*. O planejamento tem, portanto, um léxico próprio e ao mesmo tempo comum: “requalificação urbana”, “revitalização urbanas”, “instrumentos participativos”, “gestão compartilhada”, “(re)estruturação urbana”, “organização territorial”, “governança metropolitana”, “urbanização de favelas” etc. Das análises fragmentárias emerge a prática “unificada” que se sustenta em conceitos que aceitam, sem pô-las em conflito, diversas ciências parcelares. O pragmatismo (“focused on problem-solving”), a seu modo, busca superar a cisão das ciências humanas! A interdisciplinaridade se justifica na e pela aplicação dos conhecimentos no planejamento, e não na busca por um estatuto epistemológico. O que permite dizer que o insucesso do urbanismo em se constituir como ciência, caracterizando-o antes como prática, é (ainda mais) verdadeiro para o planejamento.

O planejamento, portanto, é, à sua maneira, interdisciplinar (e não transdisciplinar). Sua essência pragmática está tão ou mais distante da síntese. *A reprodução das relações sociais de produção (relações de dominação) é ainda um campo cego no planejamento urbano, e isso mesmo no contexto de sua aproximação com as teorias sociais críticas*. No limite, suas práticas se inscrevem e se imobilizam no e pelo Estado, perdendo-se na alienação política. Novas relações sociais de produção não podem se inaugurar pela via política ou serem constituídas por meios políticos. Como afirma Lefebvre (2016, p. 142, grifo nosso)

A meu ver, as relações sociais no capitalismo, isto é, as relações de exploração e dominação, se mantêm pelo e no espaço inteiro (...) *Quanto à política como tal, ela constituiu e manteve tão somente relações políticas, e não relações sociais*; essa é a essência da crítica marxista da filosofia hegeliana do Estado e da tese hegeliana sobre a classe política.

Portanto, devemos considerar o político em suas contradições na constituição de um projeto político que aponta à exploração do não realizado. A revolução, para Marx, visa o fim do político, de modo que não se trata nem de construir um setor político, sobre a forma de partido, nem de constatar a falha dos aparelhos políticos, de modo que os fins (da política, da filosofia, do Estado etc.) se colocam como momento de reflexão onde o projeto do impossível é radicalmente diferente do possível, embora se articulem dialéticamente. O direito à cidade não nega o político, mas ele não se resolve nem no plano do político e nem no plano do Estado; ele se realiza no plano da sociedade. O projeto político enquanto projeto do possível só retém sua negatividade quando articula-se dialeticamente com o impossível, ou seja, quando ele

aponta na direção de seu próprio fim. O projeto político é, portanto, utópico (no sentido lefebvriano do termo: ele deve articular as possibilidades históricas do real com a busca por uma sociedade outra)²⁶.

Se a cidade e o urbano são refúgios do valor de uso (contém virtualmente a predominância do uso), apontando as possibilidades e a direção de uma mudança radical da sociedade, é preciso indagar o planejamento progressista, em seu projeto político que não dispensa a mediação do Estado, na sua capacidade de se mobilizar nessa direção. O que não exclui, mas supera a luta por espaço públicos e pelo acesso à equipamentos de lazer e cultura. Não se trata, apenas, do que é possível acessar, mas das possibilidades de constituir no e através do espaço uma democracia concreta que restitua a unidade espaçotemporal, que retome o espaço enquanto obra (realização do humano), e não como privação, mais ou menos suportável. A apropriação do espaço nega o Estado e sua lógica. Ela traz à tona o que não se pode acessar no terreno do real, do realizado ocupado pelas forças econômicas, sociais e políticas existentes, revelando contradições.

Olhando mais especificamente para os instrumentos de participação popular que o Estado emprega, dos quais o OP faz parte, uma nova contradição se revela. Já foi apontado que a participação popular garante visibilidade aos conflitos e constrói novos paradigmas de consciência e na organização social. Sem negá-la, podemos apontar que essa afirmação esconde algo de essencial: quando mediada pelo Estado, portanto, subjugada à lógica do Estado, a participação popular como reveladora dos conflitos que permeiam os processos de produção e reprodução do espaço, e portanto possibilitadora de constituição de uma consciência crítica através do vivido, revela os conflitos em *oposição*, e não dentro de suas existências *contraditórias*²⁷, uma vez que a manifestação desses conflitos está subjugada à pressuposição

²⁶ Parte das ideias introduzidas neste parágrafo foram apresentadas pela professora Titular do Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo Ana Fani Alessandri Carlos, em palestra na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da mesma universidade, disponível online em < <https://www.youtube.com/watch?v=hKn7Gs2HQR4>>.

²⁷ Como bem assinala Marilena Chaui (1984, p. 36-38) sobre a diferença entre *oposição* e *contradição*, “na oposição existem dois termos, cada qual dotado de suas características e de sua própria existência e que se opõem quando, por algum motivo, se encontram. Isto significa que, na oposição, podemos tomar dois termos separadamente, entender cada um deles, entender por que se opõem se se encontrarem e, sobretudo, podemos perceber que eles existem e se conservam, quer haja ou não haja a oposição (...) Na contradição só existe a relação, isto é, não podemos tomar os termos antagônicos fora dessa relação, São criados por essa relação e transformados nela e por ela. Além disso, a contradição opera com uma forma muito determinada de negação, a negação interna”. Se dissermos que A não é B, trata-se de uma negação externa, pois, além de não definir qualquer relação interna entre os dois termos, qualquer um deles pode aparecer em outras negações, visto que podemos dizer que A também não é B, nem C, nem D etc. “A negação interna é quando o que é negado é a própria realidade de um dos termos, por exemplo quando dizemos A é não-A. Só há contradição quando a negação é interna e quando ela for a relação que define uma realidade que é em si mesma dividida num polo positivo e num polo negativo, polo este que é o

de sua solução ou dissolução, ou melhor, de sua superação pelo diálogo, pelo acordado, pelo negociado. Nada foge aos marcos existentes. Assim, a participação mediada pelo Estado ao mesmo tempo pode possibilitar e esfumegar a consciência crítica. Ela a autoriza, mas até um certo ponto. Quando desses processos participativos emerge uma demanda mais radical que não pode ser atendida pelo Estado ou uma recusa por parte de grupos a algo que está sendo proposto a avaliação é de que o instrumento falhou!²⁸ Se o político era um empecilho ao urbanismo modernista, mas não ao planejamento crítico, é preciso nos perguntarmos se a negação ao Estado e sua lógica é um empecilho a esse planejamento. Nossa afirmação anterior de que o OP de SBC reafirma a “cultura do diálogo” pode ser retomada em outros enquadramentos quando abraçamos os conteúdos contraditórios que a constituem.

Dentro do papel que o Estado assume para a manutenção geral das relações de produção (CARLOS, 2011), donde o planejamento pode atuar na instauração de processos próprios do capitalismo (DAMIANI, 2004), Alvarez (2015; 2012) mostra que na passagem do espaço como condição geral de acumulação para sua produção como momento fundamental no processo de reprodução do capital, numa crescente busca pela flexibilização da legislação e pela plasticidade da materialidade da metrópole, o planejamento busca intervenções em fragmentos estratégicos do espaço para promover a valorização-desvalorização. Assim, na emergência dos projetos de revitalização e requalificação urbano, o planejamento estratégico tem difundido novas práticas de governança local donde a participação popular é contemplada. O que significa que no momento em que a reprodução do espaço torna-se o movimento predominante na reprodução social, uma atualização das estratégias do Estado em sintonia com as finalidades econômicas pode revelar uma atualização da alienação política, nos termos de Marx, que incorpora novas formas de mediação, onde a participação popular, na esfera local, enquanto momento de consolidação da cidadania pelas políticas do espaço, é um elemento importante.

negativo daquele positivo e de nenhum outro”. A condição de existência de cada termo é a sua negação. “Numa relação de contradição, portanto, os termos que se negam um ao outro só existem nessa negação. Assim, o escravo é o não-senhor e o senhor é o não-escravo e só haverá escravo onde houver senhor e só haverá senhor onde houver escravo. Podemos dizer que o escravo não é a pedra e que o senhor não é o cavalo, mas essas negações externas não nos dizem o que são um senhor e um escravo. Somente quando o senhor afirma que o escravo não é o homem, mas um instrumento de trabalho, e somente quando o escravo afirma sua não-humanidade, dizendo que só o senhor é homem, temos contradição”.

²⁸ Como aponta Rizek (2004, p.19), “neste quadro de alteridades e diversidades, é preciso buscar apreender quais conflitos e diferenças estão em jogo, como operam as dimensões participativas e sua eficácia, em contraponto à possibilidade sempre presente de captura desta experiência, em princípio potencialmente inovadora, pelos simulacros de participação que legitimam a própria insuficiência e incapacidade distributiva, ao invés de dar lugar para o conflito e as prioridades que dele resultam”

Vainer (2000a) que mostra o processo de incorporação da participação popular no planejamento estratégico, a venda da imagem de cidade segura incorpora a venda da cidade justa e democrática. Oliveira (2010, p. 24) revela a realidade por detrás da ideologia da participação popular:

“hegemonia às avessas” típica da era da globalização (...) enquanto as classes dominadas tomam a ‘direção moral’ da sociedade, a dominação burguesa se faz mais descarada (...) [de modo que] não são mais os dominados quem consentem em sua própria exploração. São os dominantes – os capitalistas e o capital, explicita-se – que consentem em ser politicamente conduzidos pelos dominados, com a condição de que a ‘dominação moral’ não questione a forma da exploração capitalista.

Voltando a Vainer (2000b, p. 91), podemos entender os conteúdos da “direção moral” assumida pelos dominados:

Aqui não se elegem dirigentes, nem se discutem objetivos; tampouco há tempo e condições de refletir sobre valores, filosofias ou utopias. Na [cidade tornada] empresa reina o pragmatismo, o realismo, o sentido prático; e a produtivização é a única lei.

Lefebvre denunciou o urbanismo modernista como sintoma de uma mutação (o assalto cidades tradicionais pelas indústrias) antes de uma racionalidade em contínua ascensão. Quando as mudanças do regime de acumulação colocam a reprodução do espaço na centralidade da produção de reprodução do capital, emerge o planejamento estratégico; este, também um sintoma de uma crise e de uma mudança. E com ele (embora nem sempre, mas muitas vezes a partir dele), difundem-se novas formas de governança local que incorporam novos instrumentos de participação popular. Mas seria falso afirmar que as experiências de planejamento participativo são apenas novas formas de um planejamento mercadológico, especialmente no Brasil. Os planejadores sabem disso e afirmam: a bandeira da participação popular na gestão urbana no Brasil pertence aos movimentos sociais. Estamos de acordo. Nesse sentido, esses apontamentos anteriores servem apenas para indicar os limites e contradições do que pode ser denominado de planejamento participativo dentro de um contexto neoliberal que incorporou, a seu modo, essas práticas. Se buscamos encontrar os limites do planejamento na articulação de um projeto de transformação radical da cidade, a incorporação de bandeiras historicamente pertencentes a esquerda no seio do planejamento mercadológico contemporâneo impõe o

questionamento sobre a real negatividade e poder transformador que essas reivindicações podem potencialmente conter²⁹.

6. CONCLUSÕES

Essa conclusão dedica-se a algumas questões fáceis de serem formuladas, mas difíceis de serem respondida. Elas circundam todo o trabalho e já foram contempladas indiretamente. Limitemo-nos, portanto, a realizar apontamentos antes de responde-las por completo. Nossa conclusão é aberta, não fechada.

O OP deve ser uma bandeira da esquerda para as gestões municipais? Certamente que sim. Se por um lado algumas práticas participativas foram cooptadas pelo planejamento mercadológico, por outro, pautar um planejamento com perspectiva socializante requer contrapor uma multiplicidade de resistências, em diversos âmbitos, num contexto político e econômico onde o privado sobrepõe largamente o público, onde a democracia e o Estado de direito encontram-se amplamente fragilizados. Existem diferentes tipos de planejamento participativo, e, para além das formas, os diversos conteúdos dessas experiências políticas explicitam a dimensão estratégica (política) e, portanto, conflitual que está no seio do planejamento. Trata-se de questionar por quem, para quem e como o planejamento urbano deve ser usado. O planejamento progressista tem uma resposta explícita (não oculta) a essas perguntas. O planejamento pode ser um meio de resistência num ambiente político de conflitos diversos, onde algumas contradições veem à tona. No caso de SBC, o OP foi implementado contemporaneamente a uma OUC, por exemplo, revelando que no plano do político, as desigualdades de poder têm um peso na determinação das diretrizes das gestões municipais, mesmo quando se considera um contexto político local que aponta para a instauração de uma gestão mais progressista.

Devemos “descartar” o planejamento como possibilidade de promover alguma transformação social? Não. Segundo Souza (2001), o debate acerca das “possibilidades do planejamento” por vezes é dominado por uma dicotomia cujos polos revestem-se de uma espécie de dogmatismo. De um lado, acredita-se que os problemas urbanos são problemas de organização, de modo que eles repetem uma fórmula antiga do urbanismo modernista: o planejamento é a cura das patologias sociais, que se apresentam como patologias espaciais;

²⁹ Alguns autores como Carlos Vainer e Rainer Randolph tem adotado a noção de “planejamento insurgente”, a partir de pautas dos movimentos sociais, num contraponto direto ao “planejamento estratégico”, de caráter mercadológico;

quase uma panaceia. De outro, entendeu-se que a crítica marxista localizava a tarefa do planejador em contribuir para o processo de reprodução social através da intervenção no processo de produção do espaço visando o equilíbrio para criar as condições para um crescimento balanceado, impondo uma generalização abusiva onde o planejamento sempre contribuí para a reprodução do *status quo*. A bem da verdade, esse debate é *falso* se considerado o método dialético de Marx. O planejamento crítico buscou superar a dicotomia situando-se num “meio-termo” onde reconhecem seus méritos e possibilidades, mas abdicam-se de reclamarem para si o encargo de uma mudança social mais profunda. Mas para tanto, afirmaram-se apenas positivamente em sua possibilidade de pautar transformações sociais, resolvendo sua relação com a “crítica peremptória” e o “idealismo ingênuo” dentro de um simples balanceamento, de um equilíbrio onde se busca um ponto *optimum*. A dialética do pensamento marxista (retomado por Lefebvre e pela Geografia Crítica Radical) supera os termos desse debate quando revela as contradições. A crítica radical jamais poderia imobilizar-se numa afirmação dogmática que ou estratifica, ou imbeciliza o pensamento e a prática. O método de Marx permite superar o debate proposto quando revela as contradições do planejamento, revelando como ele pode se articular, ao mesmo tempo, *positiva e negativamente* num projeto de transformação radical da sociedade. A dialética permite introduzir o negativo na análise em sua relação com o positivo, superando o positivismo e a negatividade “puros” da análise dicotômica. Portanto o planejamento pode ser, ao mesmo tempo, possibilitador de transformações sociais e reproduzidor das relações sociais existentes, pois ele partilha da natureza contraditória do político e do Estado (ele tem essa natureza também). Ele não está fora dessa contradição se relacionando com ela de forma apenas a contribuir, mas limitadamente, com a promoção de mudanças. Ele se articula negativamente com essas mudanças também!

Isso significa que o planejamento tem de lidar com o fato de que uma mudança mais profunda da sociedade no limite aponta para sua negação, e isso sem negar suas possibilidades de articular mudanças nos marcos existentes. A crítica dialética, portanto, revela-se duplamente superior: ela supera a dicotomia do debate que imobiliza o pensamento (restaura, portanto, o movimento ao revelar a contradição), e permite apontar a via para a transformação total. Trata-se de retomar e prolongar o “direito à cidade” nos termos de Lefebvre, trazendo a utopia como momento fundamental do pensamento (e não apenas flertando com ela de forma desconexa), o que permite articular a prática política com a negatividade, sem que a primeira resulte na dissolução da segunda (sem que haja a cooptação total das forças pelo Estado).

7. REFERÊNCIAS

- ALVAREZ, Isabel Aparecida Pinto. A plasticidade da metrópole de São Paulo: reprodução do espaço, financeirização e propriedade imobiliária. In: **Revista Cidades**, São Paulo, vol. 11, n. 19, 2014.
- ALVAREZ, Isabel Aparecida Pinto. A produção e reprodução da cidade como negócio e segregação. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto (Org.). **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2015. p. 65-80.
- ALVAREZ, Isabel Aparecida Pinto. A segregação como conteúdo da produção do espaço urbano. In: VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria (Org.). **A cidade contemporânea: segregação espacial**. São Paulo: Contexto, 2013. p. 111-126.
- ALVAREZ, Isabel Aparecida Pinto. As políticas espaciais contemporâneas e a reprodução do capital e do urbano. In: **Revista Cidades**, São Paulo, vol. 9, n. 16, 2012.
- BARBOSA, R. B. & RODRIGUES, E. Movimentos populares e o Estatuto da Cidade. In: CARVALHO, SC. S. & ROSSBACH, A. (Orgs.). **O Estatuto da Cidade: comentado**, São Paulo, 2010.
- BONDUKI, N. **Os pioneiros da habitação social no Brasil: volume 1**. São Paulo: Editora Unesp - Edições Sesc São Paulo, 2014.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A condição espacial**. São Paulo: Contexto, 2011.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. A "ilusão" da transparência do espaço e a "fé cega" no planejamento urbano: os desafios de uma geografia urbana crítica. **Revista Cidades: a cidade e o urbano: uma busca conceitual**, Presidente Prudente, v. 6, n. 10, p.289-306, dez. 2009.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A utopia da "gestão democrática da cidade"**. In: IX Simpósio Nacional De Geografia Urbana, Manaus, 2005.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. A tragédia urbana. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto (Org.). **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2015.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. Sobre a gestão democrática da cidade: questões para o debate. In: **GeoTextos**, Bahia, vol. 6, n. 1, 2010.
- CHAUÍ, Marilena de Souza. **O que é ideologia?** 15. ed. São Paulo: Brasilienses, 1984. 126 p. (Coleção Primeiros Passos).
- CONCEIÇÃO, Jefferson José da; KLINK, Jeroen Johannes; OLIVEIRA, Nilza Aparecida de; ANAV, Roberto Vital. **A cidade desenvolvimentista: crescimento e diálogo em São Bernardo do Campo 2009 – 2015**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2015.
- DAMIANI, Amélia Luisa. A propósito do espaço urbano: algumas hipóteses. In: **Revista Cidades**, Presidente Prudente, v. 1, n. 1, 2004.

DAMIANI, Amélia Luisa. As contradições do espaço: da lógica (formal) à (lógica) dialética, a propósito do espaço. In: _____; CARLOS, Ana Fani Alessandri; SEABRA, Odette Carvalho de Lima (Orgs.). **O espaço no fim de século: a nova raridade**. São Paulo: Contexto, 1999.

DAMIANI, Amélia Luisa. Introdução a elementos da obra de Henri Lefebvre e a Geografia. In: **Revista do Departamento de Geografia** [online]. 2012, vol. Especial de 30 anos, pp. 254-283. Disponível em: < <http://www.revistas.usp.br/rdg/article/view/53851>>.

KLINK, Jeroen Johanés et al. O campo e a práxis transformadora do Planejamento: reflexões para uma agenda brasileira. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S.l.], v. 18, n. 3, p. 381, dez. 2016. ISSN 2317-1529. Disponível em: <<http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5346>>. Acesso em: 27 jul. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2016v18n3p381>.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. 3. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004. 178 p. Tradução de Sérgio Martins.

LEFEBVRE, Henri. **Da ciência à estratégia urbana**. Trad. Pedro Henrique Denski e Sérgio Martins (do original: De la science à la stratégie urbaine. Utopie, Paris, n. 2 et 3, p.57-86, mai. 1969).

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016. Tradução de: Margarida de Andrade e Sérgio Martins

LEFEBVRE, Henri. **O “direito à cidade”**. São Paulo: Centauro, 2001.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Editora Perseu Abramo. 1997.

MARICATO, Ermínia. **Nuca fomos tão participativos**. Agência Carta Maior, São Paulo, 2007.

MARICATO, Ermínia. O estatuto da cidade periférica. In: CARVALHO, SC. S. & ROSSBACH, A. (Orgs.). **O Estatuto da Cidade: comentado**, São Paulo, 2010.

MARICATO, Ermínia. **O nó da terra**. Revista Brasileira de Direito Ambiental, v.15, p.191-196, 2008.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2015.

OLIVEIRA, Francisco de. Hegemonia às avessas. In: OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C. (Orgs.) **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010

REALI, Mário; ALLI, Sérgio. A cidade de Diadema e o Estatuto da Cidade. In: CARVALHO, SC. S. & ROSSBACH, A. (Orgs.). **O Estatuto da Cidade: comentado**, São Paulo, 2010.

RIZEK, Cibele Saliba. **Orçamento participativo em São Paulo: publicização da cidade? VIII Congresso luso-afro-brasileiro de ciências sociais, Coimbra, setembro de 2004**. Disponível em: <http://www.ufscar.br/~cec/arquivos/referencias/CibeleRizek.pdf>. Acessado em: 17/04/2016

SANTOS, César Simoni. A metageografia e a ordem do tempo. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri (Org.). **Crise urbana**. São Paulo: Contexto, 2015.

SOJA, Edward Willians. **Geografias pós-modernas**: a reafirmação do espaço na teoria social crítica. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves; GRAZIA, Grazia de; ALBUQUERQUE, Maria do Carmo; PONTUAL, Pedro. **Orçamento Participativo**: democratização da gestão pública e controle social. Disponível em: < <http://polis.org.br/publicacoes/orcamento-participativo-democratizacao-da-gestao-publica-e-controle-social/>>.

VAINER, Carlos. Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao “Plano Estratégico da Cidades do Rio de Janeiro. In: ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos (Orgs.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Editora Vozes, 2000a.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa, mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Urbano Estratégico. In: ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos (Orgs.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Editora Vozes, 2000b.

8. ANEXOS

Anexo 1: *demandas incorporadas OP 2011/2012*. Dados produzidos pela Prefeitura municipal de São Bernardo do Campo

Reg.	DEMANDA INCORPORADA – CULTURA 01
H	Revitalização do Centro Cultural da região

Reg.	DEMANDA INCORPORADA – EDUCAÇÃO 05
A	Reforma e ampliação da EMEB Paschoal Carlos Magno.
D	Incorporação de atividades de cultura, esporte e lazer para comunidade com a restauração do projeto original da EMEB Aloísio de Azevedo e construção de nova escola.
F	Construção de Creche no Parque São Bernardo.
H	Ampliação da creche do Ferrazópolis.
J	Incorporação da área livre da Rua Estocolmo pela secretaria de educação e esporte com atividades para a comunidade.

Reg.	DEMANDA INCORPORADA – ESPORTE 04
A	Revitalização do Ginásio Esportivo do Taboão, incluindo campo, cancha de bocha e área de Gateball.
C	Cidade: Atividades sócio-educativas para jovens e adolescentes.
H	Cidade: Reforma do Estádio Primeiro de Maio.
S	Revitalização do Campo de Futebol, Ginásio de Esporte e EMEB do Riacho Grande.

Reg.	DEMANDA INCORPORADA – PLAN. URBANO 03
B	Projeto de readequação das calçadas do Centro do Bairro de Rudge Ramos.

N	Cidade Reg.N/R: Projeto de Revitalização da Rua Marechal Deodoro.
T	Plano Diretor para região Pós-Balsa.

Reg.	DEMANDA INCORPORADA – HABITAÇÃO 07
M	Estudo de viabilidade de intervenção para o Jardim Serro Azul.
O	Projeto Executivo para o Parque Esmeralda.
P	Projeto Executivo de urbanização do Jardim Represa, Núcleo Victor Brecheret (Núcleo 30) e Parque Imigrantes, condicionado a captação de recursos externos.
P	Projeto Executivo de urbanização e recuperação ambiental do Núcleo Batistini, incluindo área de lazer e as providências para licenciamento ambiental.
R	Estudo de viabilidade geotécnica e ambiental para área do Grotão.
S	Obra de urbanização do Jardim Capelinha e Cocaia condicionada a captação de recursos externos e licenciamento ambiental.
S	Projeto Executivo de urbanização do Areião, Sabesp e Vila dos Estudantes, condicionado a captação de recursos externos e

Reg.	DEMANDA INCORPORADA- SAUDE 10
C	Reforma e ampliação da Unidade Básica de Saúde da Vila Paulicéia, condicionada a recurso do BID.
D	Reforma e ampliação da Unidade Básica de Saúde do Planalto, condicionada a recursos do BID.
F	Reforma e ampliação da Unidade Básica de Saúde do Parque São Bernardo, condicionada a recurso do BID.
F	Reforma e Ampliação Unidade Básica de Saúde no Jardim Farina.
J	Reforma e ampliação da Unidade Básica de Saúde da Vila Marchi, condicionada a recursos do BID.
K	Reforma e ampliação da Unidade Básica de Saúde do Alves Dias, condicionada a recursos do BID.
K	Reforma e ampliação da Unidade Básica de Saúde do Jardim Nazareth, condicionada a recursos do BID.
N	Reforma da Unidade de Saúde do Jardim Orquídeas, condicionada a recursos do BID.
S	Construção de unidade de saúde no Areião
R	Reforma e ampliação da Unidade Básica de Saúde (UBS) da Vila São Pedro.

Reg.	DEMANDA INCORPORADA – SERVIÇOS URBANOS 11
B/E	Reg. B/E - Obras de combate as enchentes da região da Vila Vivaldi, Vila Helena, Jardim Orlandina, Rua Warner e entorno condicionada a captação de recursos externos.
C	Combate as enchentes da região do Jordanópolis, condicionada à captação de recursos externos.
E	Reforma das instalações do velório da Vila Euclides.
G	Revitalização da Praça ao lado da Igreja Santo Expedito.
I	Revitalização da Avenida Maria Servidei Demarchi.
H	Revitalização da área do campo do Jardim Leblon e Rua da Conquista.
I	Canalização do córrego Capuava condicionado a captação de recursos externos.
I	Projeto Executivo de canalização do córrego atrás dos condomínios Morada dos Pássaros e Estados Unidos.
J	Revitalização do canteiro central da Av. João Café Filho.
L	Construção de área de lazer ao lado da Rua Expressa atendendo as regiões L / O e P.
Q	Revitalização da Praça dos Trabalhadores.

Reg.	DEMANDA INCORPORADA – TRANSPORTE 18
A	Pavimentação da Rua José Moutinho (Liuba), condicionada a execução de rede de água e esgoto pela Sabesp e disponibilidade de área para abertura do viário.
C	Drenagem e recapeamento asfáltico da Rua MMDC na Vila Paulicéia.
D	Ligação da Rua Benedito Conrado Filho com a Robert Kennedy.
D	Cidade: Duplicação da Rua José Odorizzi, fazendo ligação com a Samuel Aizemberg e Imigrantes, condicionada a captação de recursos externos.
G	Construção de mais um acesso para o Jardim Irajá, condicionada a captação de recursos externos (BID II).
G	Readequação viária na Rua André Coppini, condicionada a captação de recursos externos (BID II).
J	Cidade: Duplicação da Avenida Samuel Aizemberg, condicionada a captação de recursos externos (BID II).
L	Pavimentação da Rua Principal – Divinéia.

L	Cidade: Duplicação da Estrada do Alvarenga (trecho entre a Praça Giovane Breda e Imigrantes) com ciclovia, condicionada a captação de recursos externos (BID II).
M	Execução de guias e sarjetas para o Parque dos Químicos, condicionado ao licenciamento ambiental.
M/O	Reg.M/O - Continuidade da Estrada dos Alvarenga até a divisa com Diadema, condicionada ao licenciamento ambiental e captação de recursos externos (BID II)
N	Recapeamento da Estrada Poney Club, condicionada a substituição da rede de água e esgoto pela Sabesp.
O	Pavimentação das ruas do Jardim Oliveira I.
P	Pavimentação das Ruas Aroeiras, Pitangueiras, Goiabeiras, Maria Encarnação Nucci, Nossa Senhora Aparecida, Cyrillo Pelosini, João Antunes, Afonso Francisco Rigueira, Das Ameixeiras, Jardim Carvalho e Santo Expedito, condicionada a execução de rede de água e esgoto e licenciamento ambiental – Royal Park, com captação de recurso externo, convênio DERSA.
Q	Abertura de novo acesso para o Parque Selecta, condicionada a captação de recursos externos (BID II).
Q	Abertura de novo acesso para o Bairro Golden Park, condicionada a captação de recursos externos (BID II).
T	Revitalização da Estrada do Rio Acima.
T	Pavimentação da Estrada Taquacetuba condicionada a captação de recursos externos (BID II) e licenciamento ambiental.

Anexo 2: *demandas incorporadas OP 2013/2014*. Dados produzidos pela Prefeitura municipal de São Bernardo do Campo.

Reg.	DEMANDA INCORPORADA – CULTURA 02
D/H cidade	Reforma e modernização da Biblioteca Monteiro Lobato
J cidade	Reforma do complexo cultural do Teatro Elis Regina

Reg.	DEMANDA INCORPORADA - EDUCAÇÃO -08
B	Reforma da EMEB Otílio de Oliveira
D	Reforma de EMEB Maria Justina de Camargo
E	Reforma e ampliação da EMEB Vinicius de Moraes
F	Reforma da EMEB Bernardo Pedroso
H	Reforma da EMEB Di Cavalcanti
M	Construção de Centro Educacional Unificado (CEU) para a região M (Pque Químicos/Jd Laura)
N	Construção de uma EMEB para a região N (Orquídeas / Las Palmas)
P	Reconstrução da EMEB Otavio Edgar de Oliveira no Parque Los Angeles

Reg.	DEMANDA INCORPORADA – TRANSPORTE 05
O	Pavimentação das Ruas do Jardim das Oliveiras III, Diana e Nova Patente.(condicionada a liberação judicial e execução de rede de água e esgoto pela SABESP)
Q	Criação de alça de acesso do Jd. Silvina para a Via Anchieta por baixo do Viaduto Augusta Batistini Demarchi condicionada a autorização da Ecovias
E/B/K/ Q/R Cidade	Implantação de ciclovias e ciclo faixas na cidade com o desenvolvimento de campanhas educativas
F cidade	Estudo para implantação de anel viário
S/T cidade	Projeto de mobilidade urbana para a região do Riacho Grande

Reg.	DEMANDA INCORPORADA – HABITAÇÃO 14
H	Projeto Executivo de Urbanização do Jd. Limpão e Regina
H	Projeto Executivo de Urbanização do Núcleo Jesus de Nazareth
L	Projeto Executivo de Urbanização do Jardim Cláudia
M	Plano Estratégico Global para a região dos bairros Jd. Nova America, Pq. Ideal, Jd. Novo Horizonte I e II, Pq. dos Químicos e Jd. Cruzeiro do Sul
M	Projeto Executivo de Urbanização do Jd. Serro Azul
P	Obra de urbanização do Parque Imigrantes e Jardim Represa, condicionada a captação de recursos externos
P	Obra de urbanização do Batistini - condicionada a captação de recursos externos
Q	Projeto Executivo de Urbanização para a Biquinha
Q	Projeto Executivo de Urbanização para o Montanhão
R	Projeto Executivo de Urbanização para o Grotão
S	Obras de Urbanização dos Bairros Areião, Sabesp, Monte Sião e Vila dos Estudantes - condicionada a captação de recursos externos
T	Projeto Executivo de Urbanização Integrada conforme as diretrizes do Plano de Manejo da região do pós-balsa para o Bairro Tatetos
T	Projeto Executivo de Urbanização Integrada conforme as diretrizes do Plano de Manejo da região do pós-balsa para o Bairro Santa Cruz
T	Projeto Executivo de Urbanização Integrada conforme as diretrizes do Plano de Manejo da região pós-balsa para o Assentamento Rio Acima II /Capivari

Reg.	DEMANDA INCORPORADA – ESPORTE 01
J	Cobertura da quadra do Espaço Dona Lindu - Fundação Criança

Reg.	DEMANDA INCORPORADA – PLAN URBANO 02
B	Padronização e readequação das calçadas na região do Rudge Ramos
G cidade	Plano de padronização das calçadas

Reg.	DEMANDA INCORPORADA – SAUDE 03
F	Reforma da Unidade Básica de Saúde do Baeta Neves
G	Reforma e ampliação da Unidade Básica de Saúde do Jd. Leblon
A/I/P Cidade	Ampliação do Centro de Controle de Zoonozes com Centro Cirúrgico

Reg.	DEMANDA INCORPORADA – SERVIÇOS URBANOS 21
A	Revitalização da Praça Santa Luzia - Vila Santa Luzia
B	Revitalização do Largo da Igreja São Joao Batista
C	Revitalização da Praça Benedito de Almeida Machado - Rua Dráuzio, incluindo pista de skate
C	Obras de combate a enchentes na região das Ruas Julio de Mesquita, Benedo Raggiani e arredores, condicionada a captação de recursos externos
C	Revitalização da Praça Zequinha de Abreu – Jordanópolis
D	Urbanização da área da Rua Independência e revitalização da Praça Arlindo Milani
D	Obras de drenagem para a Rua Rubião Meira, Jose Oria e arredores da Fabrica Isopor condicionada a captação de recursos externos
G	Revitalização da Praça Geraldo Capitaneo, em frente a Paróquia Santa Terezinha
G	Revitalização da Praça do Professor e mirante da antiga caixa d'água
I	Revitalização da Praça Afonso Demarchi no final da Rua Maximiliano
I	Obra de canalização do Córrego atrás dos Condomínios Morada dos Pássaros e Estados Unidos - condicionada a captação de recursos externos
I	Drenagem em pontos da Estrada dos Soldados
J	Recapamento da Rua das Orquídeas e Rua Jorge Pires - Vila March

J	Recapeamento de trecho da Rua Cristiano Angeli, Rua Padre Antonio de Souza Lima, trecho da Rua Vina del Mar até a Rua Padre Iginio Francisco Teixeira
K	Continuação da canalização do Córrego da Avenida JK, condicionada a captação de recursos externos
K	Elaboração de Projeto Executivo de canalização dos Córregos Ribeirão dos Couros/Camargo ate a divisa com Diadema
L	Projeto executivo de drenagem do Córrego Alvarenga - trecho da Av. Ministro Nelson Hungria e Av. Ministro Edgar Costa- Jd. Ipê, Jd. do Lago e Jd. Detroit, incluindo a revitalização do Campo do Jd. do Lago. (condicionada a captação de recursos externos)
N	Revitalização da Praça da Rua Nossa Senhora de Guadalupe - Jd. Orquídeas. (atrás da Associação Amigos de Bairro do Jd. Orquídeas)
O	Continuidade da canalização do Córrego Alvarenga ate a Via Imigrantes.(condicionada a captação de recursos externos)
C Cidade	Reforma do Velório e Capela do Cemitério da Vila Pauliceia
L cidade	Reforma e ampliação do Velório do Cemitério da Vila Carminha

Anexo 3: *demandas incorporadas OP 2015/2016*. Dados produzidos pela Prefeitura municipal de São Bernardo do Campo.

Reg.	DEMANDA INCORPORADA – SAUDE 02
G	Construção de prédio próprio para a UBS Santa Terezinha
H / I / L / M / N / O / P / R cidade	Construção de novo prédio para o Pronto Socorro Central e destinação do atual prédio como sede da Secretaria Municipal de Saúde, condicionada à captação de recursos externos

Reg.	DEMANDA INCORPORADA – INCLUSÃO 01
A cidade	Ampliação do Programa Municipal de Acolhimento para População Idosa

Reg.	DEMANDA INCORPORADA – EDUCAÇÃO 13
A	Reforma e ampliação da EMEB Prof. Paulo Teixeira de Camargo - Bairro Suiço
B	Reforma e ampliação da EMEB Vereador Kiyoshi Tanaka
C	Reforma da EMEB Padre Fiorente Elena
D	Reforma e ampliação da EMEB José Getúlio Escobar Bueno - Calux
E	Reforma da EMEB Castro Alves - Pq. São Diogo
E	Reforma e ampliação da EMEB Cassiano Faria - VI Gonçalves
H	Reconstrução com ampliação da EMEB Mariana Benvinda da Costa incluindo a revitalização do Ginásio e área livre do entorno
J	Reconstrução da EMEB Gildo dos Santos
J	Reforma e ampliação da EMEB Estudante Flaminio Araujo de Castro Rangel
P	Reconstrução da EMEB José Arnaud da Silva - Jd. Pinheiros
Q	Reforma e ampliação da EMEB Euclides da Cunha
R	Reconstrução da EMEB Profª Marineida Meneghelli de Lucca - VI. São Pedro
S	Reforma e ampliação da EMEB Graciliano Ramos - Riacho Grande

Reg.	DEMANDA INCORPORADA – PLAN URBANO 01
D / E / Q cidade	Articulação para implantação de SESC na cidade

Reg.	DEMANDA INCORPORADA – HABITAÇÃO 18
C	Regularização fundiária na Rua Frei Damião
F	Regularização Fundiária com obras complementares de infraestrutura para o Núcleo Pai Herói
H	Obra de urbanização dos núcleos Jd. Regina / Jd. Limpão, condicionado a captação de recursos externos
H	Obra de urbanização dos núcleos Jesus de Nazareth / Novo Horizonte, condicionada a captação de recursos externos
L	Obras de urbanização do Jd. Cláudia condicionada à captação de recursos externos
M	Regularização fundiária com obras complementares para os bairros Jd Novo Horizonte I e II, Pq dos Químicos, Pq Ideal e Jd Nova América
M	Projeto executivo de urbanização para o Jd Laura II condicionado as diretrizes do Plano de Desenvolvimento e Proteção Ambiental (PDPA)
M	Obras de urbanização para o Jd Serro Azul, condicionada à captação de recursos externos
N	Projeto executivo de urbanização do Parque Florestal
O	Obra de urbanização para o Parque Esmeralda condicionada a captação de recursos externos
R	Obras de urbanização do Grotão condicionada à captação de recursos externos
S	Elaboração de projeto executivo de urbanização para Vila Lulaldo
S	Regularização fundiária com obras complementares de infraestrutura para o Jd. Jussara
T	Obra de urbanização integrada para o Bairro Sta. Cruz, condicionada à captação de recursos externos
T	Obra de Urbanização para o assentamento Rio Acima II - Capivari, condicionada à captação de recursos externos
T	Obra de urbanização integrada para o Bairro Tatetos, condicionada à captação de recursos externos
K cidade	Estudo de viabilidade para regularizar a edificação das áreas que estão em processo de regularização fundiária
F cidade	Programa Minha Casa Minha Vida para demanda aberta de quem mora de aluguel

Reg.	DEMANDA INCORPORADA – ESPORTE 02
K	Revitalização do campo de futebol do Palestrinha incluindo gramado sintético e iluminação
G / T cidade	Ampliação e qualificação do Programa de natação adaptada para crianças e adultos com deficiência motora, auditiva, visual e intelectual

Reg.	DEMANDA INCORPORADA – TRANSPORTE 01
K	Continuidade da pavimentação da Rua Faustino Negri

Reg.	DEMANDA INCORPORADA – SERVIÇOS URBANOS 18
A	Revitalização na praça Judith Menzione - Rua Comandante Taylor/Rua Almirante Tamandaré - VI Flórida
B	Revitalização da Rua Afonsina
C	Revitalização da Praça da Rua Bom Retiro
D	Recapeamento das Ruas Álvaro Guimaraes, Lemos Torres, Martin Luther King e Max Mangels Senior
D	Recapeamento da Rua Arcângelo Campanella - Planalto
E	Implantação de parque em terreno público localizado na Rua Dr. Marcel Proetesco, considerando que a área abrigará estação de integração Metro/Tróibus condicionada a parceria com o SEBRAE
F	Recapeamento asfáltico para as Ruas do Núcleo Treze de Maio - Farina

G	Implantação de Praça no terreno do final da Rua Manoel Bandeira – Saracantã
I	Revitalização da Praça do Botujuru localizada no final da Rua das Palmeiras
I	Revitalização da Pça. Natali Morassi na Rua Antonio Meneguetti - Terra Nova II
J	Recapeamento das Ruas Miosótis, Dálías, Ângelo Pessotti e Begônias
L	Projeto executivo de canalização do córrego Lavras (início do Bairro Divinéia)
L	Obra de canalização do córrego Alvarenga - trecho da Av. Ministro Nelson Hungria e Av. Ministro Edgar Costa, incluindo a revitalização do campo de futebol do Jd. do Lago com captação de recursos externos
N	Drenagem e contenção do córrego do Parque Bandeirantes
O	Projeto executivo de canalização do Córrego da Rua Everton Marciano da Costa (atrás do CEU Parque Havai)
P	Urbanização da Praça Ceará, contemplando atividades de cultura, esporte e lazer - Jd Represa
P	Implantação de área de lazer e reforma da quadra localizada na Rua dos Apóstolos – Jd Canaã
R	Construção de muro de arrimo na Rua Nilson Dias - Jd. Pedreira

Anexo 4: *demandas incorporadas OP 2017/2018*. Dados produzidos pela Prefeitura municipal de São Bernardo do Campo.

Reg.	DEMANDA INCORPORADA - CULTURA 02
S CIDADE	Reforma da Biblioteca Machado de Assis, implantação de espaço multiuso e revitalização da Praça João Olímpio Bassani para atividades esportivas, culturais e de lazer no Riacho Grande.
H / R CIDADE	Restauro da Câmara de Cultura

Reg.	DEMANDA INCORPORADA – EDUCAÇÃO 16
A	Reforma da EMEB Ramiro Gonzales Fernandes – Taboão
C	Reforma da EMEB Júlio Atlas – Paulicéia
D	Reforma da EMEB Cassiano Ricardo – Jd. Vera Cruz
E	Reforma e ampliação da EMEB Rui Barbosa – Vila Duzzi
E	Reforma da EMEB Monteiro Lobato – Centro
F	Reforma geral da EMEB Aldino Pinotti, incluindo a cobertura da quadra – Jd. Farina
F	Cobertura e reforma da quadra da EMEB Ana Henriqueta – Jd. Floral
G	Reforma da EMEB Nádia Aparecida Isa Pina – Nova Petrópolis
G	Reforma da EMEB Prefeito Aldino Pinotti- Santa Terezinha
I	Reforma da EMEB Vereador José Avilez, incluindo a cobertura da quadra – Jd. Valdfbia
J	Reforma da EMEB Guilherme de Almeida – Vila Euro
K	Reforma da EMEB Moysés Cheid
K	Reforma da EMEB Florestan Fernandes – Vila Ferreira
K	Cobertura de quadra da EMEB Salvador Gori – Cooperativa
L	Reforma da EMEB Teotônio Vilela – Jd. Ipê
G CIDADE	Contratação de consultoria para orientar a adaptação dos parques/playgrounds das EMEBs para atender as crianças com deficiências

Reg.	DEMANDA INCORPORADA – INCLUSAO 01
C / J	Ampliação do Programa Municipal de Acolhimento para População Idosa

Reg.	DEMANDA INCORPORADA – HABITAÇÃO 16
D	Regularização Fundiária no Jd. Calux
F	Projeto Executivo de Urbanização do Núcleo Mininha
L	Regularização Fundiária, incluindo as obras complementares de infraestrutura necessárias à regularização para Sítio Bom Jesus

L	Regularização Fundiária, incluindo as obras complementares de infraestrutura necessárias à regularização para Vila Vitória
M	Regularização Fundiária, incluindo as obras complementares necessárias à regularização para a Vila União
M	Projeto Executivo de Urbanização para o Jardim Cruzeiro do Sul
M	Obra de Urbanização para o Jardim Laura II, condicionada à captação de recursos externos
N	Regularização Fundiária incluindo obras complementares de infraestrutura necessárias à regularização do Jardim das Orquídeas
N	Regularização Fundiária, incluindo as obras complementares de infraestrutura necessárias à regularização do Parque Bandeirantes
O	Regularização Fundiária, incluindo as obras complementares necessárias à regularização para o Jardim Cantareira
O	Regularização Fundiária dos lotes efetivamente implantados, abrangendo a execução das obras pontuais de infraestrutura necessárias à regularização destes lotes consolidáveis - Jardim São Jorge
P	Regularização Fundiária, incluindo as obras complementares de infraestrutura necessárias à regularização do Royal Park
R	Diagnóstico e estratégia de regularização fundiária para a Vila São Pedro, incluindo a continuidade da execução da regularização fundiária nas áreas que não demandem obras
S	Regularização Fundiária, incluindo a realização de obras indispensáveis para a regularização do Parque Rio Grande
S	Obra de Urbanização para a Vila Lulaldo, condicionada à captação de recursos
L/Q	Construção de muros para contenção nas encostas da cidade que oferecem risco as moradias de acordo com o Plano Municipal de Redução de Riscos

Reg.	DEMANDA INCORPORADA – ESPORTE 06
C	Implantação de área de lazer com sala multiuso e revitalização do Campo do São Leopoldo no Jordanópolis, condicionada a consulta ao DAEE sobre previsão de construção de reservatório.
G	Revitalização do Campo Unidos da Vila com gramado sintético - Rua Luiz Pequini - Jd Palermo
H	Revitalização do Campo Palmeirinha com gramado sintético e iluminação - Bairro Jesus de Nazareth.
H	Revitalização do Campo do Ferrazópolis com gramado sintético
Q	Revitalização do Campo da Vila São José com implantação de gramado sintético, academia ao ar livre e pista de caminhada - Vila São José
A, B, D, E, K, N e P (Cidade)	Revitalização do CREC Vila Marlene, para torná-lo um centro de excelência para meia e terceira idade.

Reg.	DEMANDA INCORPORADA – SERVIÇOS URBANOS 22
A	Revitalização da praça Kaku Katsumata, na Rua França – Santa Luzia
A	Revitalização da praça Egidio Andreta, entre as ruas Amaro José dos Santos, Alemanha e Albino dos Santos Quelhas – Vila Esther
B	Implantação de área de lazer sobre o piscinão da Rua Jackey, para atender jovens e idosos – Vila Helena
B	Buscar alternativa de Cobertura do piscinão Tanque das Mulatas, condicionada a autorização do DAEE.
B	Revitalização da Praça Bruxelas. – Vila Caminho do Mar
E	Revitalização da Praça Amália Zen Cavinato – Jd. Maria Célia
H	Revitalização da quadra da Praça Várzea Alegre – Jd. Regina
I	Construção de uma área de lazer no Jardim Nossa Senhora de Fátima, condicionada à disponibilidade de área pública
I	Recapeamento da Av. Nicola Demarchi no trecho entre as Ruas José Dangelo e Arco-Iris – Botujuru
J	Revitalização da Praça Giuseppe Stangorlini – Bairro Assunção
J	Execução de contenção em 70 mt do Córrego da Av. Presidente João Café Filho na altura da Rua Jikichi Makoto prevendo faixa adicional para conversão a esquerda.
N	Construção de área de lazer para o Jd. Las Palmas
O	Construção de área de lazer no bairro Senhor do Bonfim
P	Projeto piloto de construção de Parque Linear com arborização na Rua Jatobás – Pinheirinho

Q	Construção de praça no Parque Selecta
Q	Recapeamento da Rua Afonso Furtado de Mendonça, Rua Dom Vasco Mascarenhas e Rua Visconde de Cairu no Jardim Silvina
R	Construção de um muro de arrimo na Av. Jardim – Vila Esperança
R	Implantação de playground e equipamentos de ginástica para a terceira idade na praça Quintal da Paz no Jardim dos Químicos
S	Construção de área de lazer para o Jardim Jussara, condicionada a disponibilidade de área pública
T	Implantação de área de lazer condicionada à disponibilidade, no bairro Santa Cruz
T	Implantação de iluminação pública na região do Tatetos
F CIDADE	Reforma do Velório do Cemitério do Baeta Neves

Anexo 5: *Anexo V da lei nº 6.403/2015 - planta relativa ao perímetro da OUC.* Elaborado pela prefeitura municipal de SBC.

OUC SÃO BERNARDO DO CAMPO **ANEXO V**
 PLANTA RELATIVA AO PERÍMETRO DA OUC

