

Mobilização Cidadã e Inovações Democráticas nas Cidades



FÓRUM SOCIAL MUNDIAL 2005
edição especial

Mobilização cidadã e inovações democráticas nas cidades

Edição especial para o FSM 2005

Coordenação editorial: Veronika Paulics, Paula Santoro e Silvio Caccia Bava

Projeto gráfico e editoração: Ana Brun e Silvia Amstalden Franco

Revisão: Caia Fittipaldi, Renato Fabriga e Sandra Pereira

Tradução para o inglês: Language Solutions

Fotolitos e impressão: Neograf

Papel: Jornal

Impressão off set

Tiragem: 5 mil exemplares

O Instituto Pólis é associado à:

ABONG - Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais

Aliança por um Mundo Responsável, Plural e Solidário

ALOP - Associação Latino-americana de Organizações de Promoção

CEAAL - Conselho de Educação de Adultos da América Latina

Para realizar suas atividades, o Instituto Pólis conta com o apoio das seguintes organizações:

Comité Catholique contre la Faim et pour le Developpement (CCFD)

Evangelischen Entwicklungsdienst (EED)

Fondation Charles Leopold Mayer (FPH)

Fundação Ford

NOVIB

OXFAM – GB

Pão para o Mundo

Relação das Imagens

Guilherme Brun / páginas: 49, 75 e 77

Instituto Pólis/ páginas: 61 e 62

Marcelo Zochio/ páginas: 3, 39, 41 e 43

Mirella Marino / páginas: 7-9, 10-12, 14-16, 18, 20, 22, 25-29, 31, 33-35, 37, 45, 46, 73 e 75

Silvia Amstalden Franco / páginas: capa, 4, 48, 52-55, 59, 64, 65, 67-70

As publicações do Pólis podem ser adquiridas por:

- telefone: 55 11 3258 6121 [setor de publicações]
- fax: 55 11 3258 3260
- mensagem eletrônica, enviando seu pedido para publicacoes@polis.org.br
- pela Internet, através do sítio www.polis.org.br/publicacoes.asp

Sítio do Pólis

O sítio do Pólis na Internet disponibiliza diversas informações sobre atividades e pesquisas do Instituto, artigos atualizados periodicamente, boletins para lideranças e gestores. Além disso, oferece conexões para diversos outros sítios e portais de interesse.

Visite www.polis.org.br.

Notícias do Pólis

As notícias divulgadas pelo Pólis podem ser assessadas no sítio bem como recebidas semanalmente, enviando uma mensagem para comunicação@polis.org.br.

Sumário



Os Limites de um Modelo 04

Editorial

Mobilização Social e crise de governabilidade na América Latina 06

Silvio Caccia Bava

Governança Eletrônica: para onde é possível caminhar? 14

José Carlos Vaz

Cidade e Moradia:

desafios da gestão democrática das políticas urbana e habitacional no Brasil 20

Renato Cymbalista

Cultura e Governança: um olhar transversal de futuro para o município 26

Hamilton Faria e Altair Moreira

Governança Democrática e um novo paradigma de gestão de resíduos sólidos 32

Maria Elisabeth Grimberg

O Direito à Cidade como paradigma da governança urbana democrática 38

Nelson Saule Jr.

Experiências Inovadoras para uma nova governança democrática 44

Silvio Caccia Bava e Veronika Paulics

Consórcio de Produção e Abastecimento Eduardo de Lima Caldas e Veronika Paulics 48 **Mapear a Cultura Local** Valmir de Souza 51 **VAI - Valorização das Iniciativas Artístico-Culturais** Bianca dos Santos e Veronika Paulics 54 **Estudo de Impacto de Vizinhança** Renato Cymbalista 57 **Coleta Seletiva e o Princípio dos 3rs** Ana Paula Macedo Soares 60 **Usar a Internet no Orçamento Participativo** José Carlos Vaz, Fernanda Martinez e Winthrop Carty 63 **Zonas Especiais de Interesse Social** Raquel Rolnik e Renato Cymbalista 66 **Acompanhar o Orçamento Público** Gabriela Lotta 69 **Capacitação de Conselheiros** Pedro Pontual, Maria do Carmo Albuquerque e Denise Vitale 72 **Orçamento Participativo** Marco Antônio de Almeida 75

Os Limites de um Modelo



O Fórum Social Mundial de 2005, em Porto Alegre, é o ponto de encontro dos movimentos sociais de resistência ao neoliberalismo em escala global. Aí serão feitas avaliações sobre os principais conflitos que ocorrem no mundo; sobre as formas de resistência que os movimentos populares e democráticos opõem ao fundamentalismo de mercado e às imposições do Império. O FSM é também o ponto de encontro do altermundialismo, este movimento que integra as lutas dos diferentes povos por uma nova ordem mundial. Aí também serão feitas avaliações sobre as alternativas que se vão construindo de baixo para cima, a partir das manifestações organizadas da cidadania, buscando novos caminhos, novas institucionalidades; buscando a construção de uma nova sociedade baseada em valores como a solidariedade e a cooperação entre os cidadãos de um mesmo Estado e entre os povos, no plano internacional.

Os mais recentes acontecimentos em escala global não permitem otimismo. A evolução do conflito no Iraque, a nova Constituição Europeia de corte neoliberal, a fragilização da ONU, as eleições nos EUA, são elementos que atestam o poder dos “agentes do mercado” em submeter os cidadãos do mundo à sua vontade.

Esse poder, no entanto, se distancia cada vez mais dos mecanismos de funcionamento democrático das sociedades. John Williamson, economista norte-americano que foi um dos idealizadores do Consenso de Washington, observava em um de seus artigos que a democracia só sobreviveria na América Latina se dela não fizessem mais parte as decisões sobre política e economia.

De fato, pode-se verificar nos anos 90, na América Latina, uma despolíticação da política. A democracia assume cada vez mais um caráter ritual, baseado nos procedimentos eleitorais, e deixa de ser capaz de interferir nos temas substantivos da política e da economia. A política, sob esta ótica, converte-se em processos gerenciados por minorias e que alienam o cidadão dos principais processos de decisão.

Mas toda forma de dominação requer o funcionamento das instituições ao seu serviço e a aceitação, por parte dos povos, dos mecanismos de poder que impõem suas políticas. E é deste ângulo que a análise da conjuntura apresenta novidades. Torna-se a cada dia mais evidente que ganham força, em escala mundial, movimentos sociais que recusam as instituições e as políticas que garantem o predomínio dos interesses do capital, na sua forma atual globalizada, sobre os interesses da cidadania.

Na América Latina esse processo de deslegitimação das instituições políticas representativas e dos partidos políticos tradicionais se radicaliza neste início do século XXI. O que permite identificar uma polarização do conflito entre os “agentes do mercado” e o conjunto dos trabalhadores submetidos à lógica do capital.

Esses conflitos abrem novas possibilidades. Algumas delas apontam para uma fragilização ainda maior da democracia, com a perspectiva da adoção de vias autoritárias para enfrentar a

crise de governabilidade e garantir a continuidade das atuais políticas. Essas tendências a soluções autoritárias são identificadas na última pesquisa do Latinobarômetro, em 2004. Esta pesquisa indica que caiu para 53% o apoio à democracia; 65% declaram insatisfação com a democracia; subiu para 21% os indiferentes em relação a qualquer tipo de governo, entre 30% e 40% da população crêem que o voto não tem poder de mudança.

Outras possibilidades podem ser identificadas a partir da importância que vem adquirindo um conjunto cada vez maior de mobilizações sociais que, em vários países, propõem a criação de novas formas de organização e representação popular, que recusam as institucionalidades existentes e propõem uma verdadeira refundação democrática da gestão do Estado e de suas políticas.

São estas novas formas de organização e representação popular, sua autonomia e seu radicalismo na oposição ao sistema político vigente, que poderão impor limites à lógica de mercado e propor inovações democráticas que assegurem direitos sociais e a redistribuição da riqueza e da renda.

Neste cenário mais amplo, defrontamo-nos com o desafio de identificar os conflitos que se dão no espaço urbano e a agenda positiva que ele nos traz. E, a partir dessas referências, inscrever a nossa prática – seja no plano internacional, seja no plano nacional e local – no campo político mais amplo das lutas pela democratização da democracia, pela redistribuição da riqueza e da renda, contra a exclusão social e a desigualdade.

Nossa percepção é que os conflitos nas cidades tornam-se cada vez mais agudos, em especial nas regiões metropolitanas. As pesquisas de opinião colocam em destaque os problemas do desemprego, da violência, da acessibilidade, da moradia, do saneamento, da saúde. A intensificação dos processos de segregação socioterritorial, a precarização das políticas públicas e a mercantilização de serviços, cujas tarifas passam a ser proibitivas para grande parte da população, dão a marca deste novo período.

Seria exaustivo perfilar os indicadores de degradação da qualidade de vida, especialmente das populações mais pobres. Mas todos eles reclamam uma ação mais incisiva do Estado enquanto regulador do conflito social, da apropriação das riquezas; reclamam o seu caráter republicano e democrático, a garantia do direito à cidade por via das políticas públicas.

Sabemos, pelos ensinamentos que a história nos proporciona, que as mudanças profundas que as nossas sociedades demandam, que a exigibilidade dos direitos, que a radicalização da democracia, só podem se dar pela via da construção coletiva da cidadania ativa e pela capacidade que estes atores, articulados, tenham de impor estas mudanças na orientação dos Estados e no modelo de desenvolvimento.

É desta compreensão da realidade em que vivemos, e dos nossos compromissos com a construção de uma sociedade pautada pela liberdade, pela solidariedade, pela justiça social, pela equidade, que retiramos as linhas mestras de nosso trabalho.

Identificamo-nos com os movimentos sociais e as entidades da sociedade civil que impulsionam esses processos, reconhecemos e estimulamos o surgimento de novos atores e a diversidade de suas demandas, mas entendemos que a construção de nossas capacidades, dos novos paradigmas, das novas propostas de organização societária, requer esforços conjuntos que ainda estão por nos desafiar.

O triunfal desenvolvimento da lógica do mercado impõe-nos uma incansável interpelação de nossa realidade. A desesperança e a resignação pela falta de perspectivas precisam ser enfrentadas pelo exercício do pensamento crítico, pela construção de contra-poderes que se afirmam pela politização do social e pela socialização da política, pelo crescimento de nossa capacidade propositiva junto à sociedade. Para isso, necessitamos aprender com as novas práticas sociais e oferecer conceptualizações amplas sobre experiências concretas.

As estratégias de fortalecimento da sociedade civil, pela via da articulação de redes e de plataformas sociopolíticas comuns, necessitam se constituir como respostas ao desmonte das políticas sociais e da capacidade reguladora de um Estado democrático. Não é por outra razão, por exemplo, que hoje a questão do controle social do orçamento e das políticas públicas se destaca pela sua importância. Ele se coloca em razão da captura do Estado pelos interesses do mercado, pela carência de controles do Estado sobre as empresas públicas privatizadas, pela corrupção inerente à apropriação privada dos recursos públicos.

Conquistamos numerosos e importantes instrumentos para a exigibilidade de direitos, tais como o Estatuto da Cidade e os Conselhos de Gestão de Políticas Públicas. Mas eles só serão efetivos, para a radicalização democrática e a redistribuição da riqueza, se a sociedade civil, através de suas mobilizações e da contínua vigilância cidadã, imprimir-lhes este sentido.

Por fim, é preciso reconhecer como crucial o desafio da formação das lideranças sociais. A sociedade brasileira é reconhecida internacionalmente pela sua riqueza associativa e por sua combatividade. Muito disto se deve aos esforços por garantir a autonomia destas organizações, movimentos e redes. Autonomia frente ao Estado, frente aos partidos políticos. Se ainda temos uma política pública com alguma eficiência, por exemplo, na área de saúde, isto se deve à capacidade dos movimentos sociais e entidades de defenderem esta política frente ao desmonte neoliberal.

A liberação de todas estas energias sociais com um sentido transformador é um processo que buscamos, e que requer, simultaneamente, a construção, articulação e fortalecimento dos atores protagonistas dessas mudanças, e a elaboração do novo projeto de sociedade, de suas políticas, de suas formas de regulação. Os nossos processos de formação precisam dar conta deste desafio de trabalhar em larga escala, exercitando em coletivos cada vez maiores a análise crítica da realidade, o monitoramento das políticas públicas, o desenho de propostas concretas de ruptura com o que aí está, a apresentação de alternativas possíveis e viáveis para enfrentarmos, nas cidades, as políticas de exclusão.

Mobilização Social

e crise de governabilidade na América Latina

Silvio Caccia Bava ■

sociólogo e coordenador do Instituto Pólis

É importante estabelecer um marco interpretativo para analisarmos os conflitos recentes que ocorrem por toda América Latina. Sem ele, os acontecimentos tornam-se uma sucessão de fatos que não permite qualquer tipo de prognóstico. Se adotarmos a análise apresentada por Negri e Hardt em seu recente livro “Império”, veremos que:

“a história das formas capitalistas é sempre, necessariamente, uma história reativa: entregue aos seus próprios expedientes, o capital nunca abandonaria um regime de lucro. Em outras palavras, o capitalismo só se submete a transformações sistêmicas quando é obrigado, e quando o regime atual se torna insustentável” (HARDT e NEGRI, 2003, p. 289).

Sob esta ótica, são as mobilizações sociais dos trabalhadores que impõem limites ao capital e, ao mesmo tempo, inventam as formas sociais e produtivas que o capital será forçado a adotar no futuro.

A crise de governabilidade na América Latina é o resultado do naufrágio de um modelo de reformas liberais que, durante mais de uma década, impôs aos países deste continente as regras do Consenso de Washington. Os resultados foram desastrosos. 224 dos 480 milhões de latino-americanos vivem hoje abaixo da linha da pobreza. Destes pobres, 117 milhões têm menos de 20 anos. Isto em uma região que possui os meios materiais, técnicos e humanos para erradicar a pobreza.

“Após mais de uma década de democracia, de reformas liberais, e do “apoio” do FMI, os diagnósticos permanecem os mesmos para a América Latina: miséria, fome, déficits em matéria de educação e saúde, concentração da riqueza, distribuição desigual da renda, violência generalizada” (LEMOINE, 2003).

Entre 1997 e 2000 a América Latina e o Caribe transferiram, a título de pagamento da sua dívida externa, 583 bilhões de dólares; mais 192 bilhões de dólares a título de juros. Apesar dos pagamentos, a dívida cresce e exige maiores sacrifícios sociais para garantir seu pagamento (RUIZ, 2002). Está aí a origem da crise política que toma conta, cada vez com maior amplitude, dos países do continente. O aumento da desigualdade e o empobrecimento crescente da população, fruto deste “modelo de desenvolvimento”, não dão margem para novos cortes nos orçamentos públicos e nos salários dos trabalhadores para assegurar os compromissos com o FMI e com o sistema financeiro internacional. E os partidos políticos e governan-

tes que insistem nas políticas de ajuste terão de enfrentar a ira e a mobilização populares, como se pode ver pelos acontecimentos recentes na América Latina.

A crise de governabilidade atual é a crise dos governos que, por força das pressões do sistema financeiro internacional e dos interesses das elites locais, insistem em políticas de ajuste, em aumentar impostos e cortar o orçamento público em áreas essenciais, para garantir o pagamento da dívida e de seus juros aos credores internacionais. Essa crise questiona a condução das políticas pelos governos nacionais, questiona os governos eleitos democraticamente que se voltam contra os interesses dos seus eleitores, questiona o próprio regime político democrático e republicano.

Um observador eventual dos acontecimentos na América Latina ficaria surpreso com a quantidade e a variedade das experiências de mobilização social em curso e com a riqueza das experiências de participação cidadã na gestão pública. Hoje, a América Latina é um continente em eferescência, sendo, talvez, o continente que mais se destaca pela capacidade de expressão pública dos grupos de cidadãos que se organizam na defesa de direitos associada ao sentido inovador das experiências de participação.

As experiências de participação na gestão se acumulam em países como o Brasil, o Peru, a Venezuela. Grandes mobilizações de massa tomam conta das ruas e são destaque também em países como a Argentina, a Bolívia, o Equador. No Uruguai, em dezembro último, um referendo proibiu a privatização da água. E, por toda parte, resultados eleitorais surpreendentes dão a vitória a candidatos que propõem uma ruptura com as políticas neoliberais e as elites tradicionais. Há vários casos de partidos políticos recém criados que destronam as oligarquias nacionais. Há muito que aprender com essas experiências e manifestações populares.

De uma maneira geral, podemos dizer que as manifestações populares destes últimos anos na América Latina carregam um duplo significado. De um lado, expressam a oposição e a resistência às formas atuais de dependência impostas pelo estágio atual do capitalismo financeirizado, pela via dos acordos com o FMI e com o sistema financeiro internacional. Deste ângulo, os movimentos sociais na América Latina somam-se ao movimento “altermundialista”, que identifica na política imperial norte-americana e na ação da Organização Mundial do Comércio, FMI e Banco Mundial os protagonistas da crise. De outro lado,

estas manifestações expressam a resistência e a oposição às oligarquias e elites locais, desenvolvem um sentimento nacionalista e popular, identificado por Alain Touraine como formas atuais de expressão da esquerda em oposição ao modelo de globalização. De todas as maneiras, a resistência passiva transforma-se em mobilização. Em suas manifestações recentes, esta resistência assume distintas formas, como se verá em alguns exemplos a seguir, mas por toda parte o sentimento é antiamericano, contra as elites locais, nacionalista e popular.

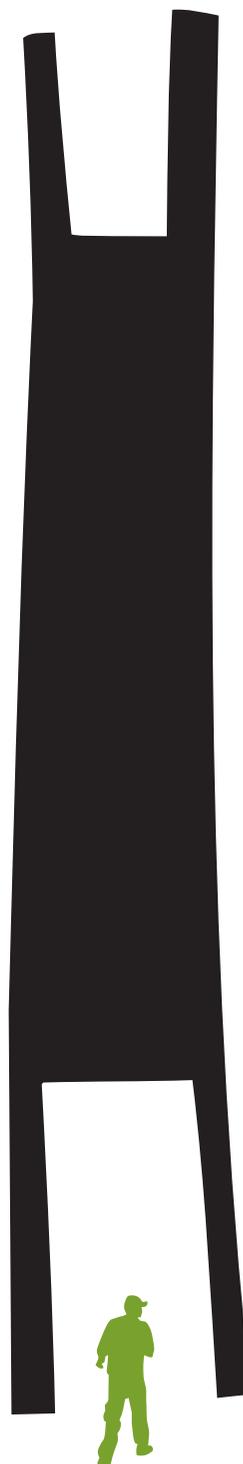
Bolívia: insurreição contra o neoliberalismo

O primeiro levante na Bolívia que caracteriza a crise atual ocorre em fevereiro de 2003, com 33 mortos e 200 feridos a bala. Depois do anúncio de um severo aumento de impostos pelo governo do Presidente Gonzalo Sanchez de Lozada, que variava entre 7 e 13%, o país presenciou uma série de manifestações populares simultâneas de protesto. Com a polícia em greve, que se solidariza com a mobilização, os manifestantes tomam La Paz, apedrejam a sede do governo, o Congresso e colocam fogo na sede da vice-presidência. O governo reage enviando tropas militares que entram em choque com parte da polícia que apóia as manifestações. Em meio a muita violência o governo recua da intenção de lançar um “impostação” contra os salários. O anúncio do “impostação” fazia parte de uma estratégia de aumento do superávit para agradar o FMI.

O segundo levante ocorre em outubro do mesmo ano. De todas as partes do país os pobres marcham sobre a capital, bloqueiam suas vias de acesso, impedem a circulação, provocam o desabastecimento e tomam suas praças e ruas em mobilizações cada vez maiores. Nada consegue parar a multidão que cresce a cada dia, nem mesmo uma repressão militar e policial sangrenta, que deixa um saldo de mais de 70 mortos e 500 feridos. Os movimentos operário/indígena/populares derrubam o presidente Sanchez de Lozada. Querem o fim das políticas que os deixaram na miséria (CACCIA BAVA, 2003).

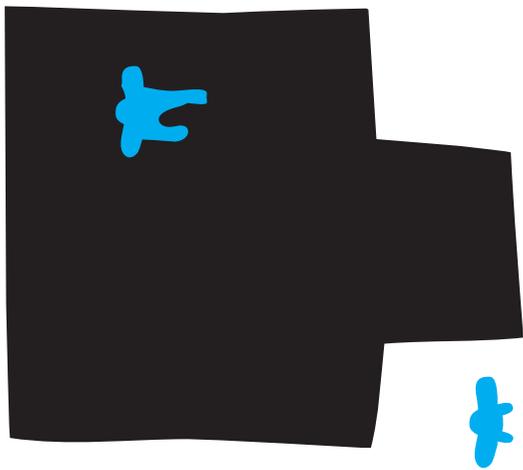
O vice-presidente, Carlos Mesa, assume a presidência com o compromisso de convocar eleições e uma Assembléia Constituinte. Meses depois de assumir, recua das suas promessas e busca apoio dos Estados Unidos sob a forma de um financiamento de 105 milhões de dólares para aliviar o déficit fiscal. Mesa compromete-se em assegurar “a paz social e a estabilidade econômica”, dentro de uma “política de austeridade”, mas não consegue apoio americano e, para cumprir com as exigências do FMI, vê-se na contingência de adotar medidas econômicas traumáticas.

O governo prepara então um pacote de medidas que inclui um aumento dos impostos sobre os salários, o fim do subsídio para o gás de cozinha, um aumento no preço dos combustíveis, entre outras. Os principais sindicatos e organizações populares colocam-se em alerta e dispostos a não permitir os aumentos pretendidos pelo governo.



Em janeiro de 2004, insatisfeitos com a insensibilidade do governo frente a suas demandas, dirigentes da Central Operária Boliviana anunciam que está em preparação uma “terceira insurreição contra o neoliberalismo”. A COB convoca os trabalhadores a preparar “greves, bloqueios e outro tipo de medidas que paralise o aparato produtivo do país, para batalhar contra o governo que só acata as receitas econômicas dos Estados Unidos”.

O que está em pauta é a resistência às políticas neoliberais e a criação de uma nova institucionalidade democrática que promova uma ruptura com os interesses do sistema financeiro internacional e das elites locais, afirme a soberania nacional, e promova políticas que atendam às aspirações e necessidades dos setores populares. O caminho para deslançar este processo é apresentado como a criação de uma **Assembléia Constituinte**, proposta já apresentada anteriormente pelo líder cocalero Evo Morales, candidato à presidência pelo Movimiento Al Socialismo nas últimas eleições presidenciais, e reafirmada como bandeira nos levantes de 2003.



Nas eleições municipais de 05 de dezembro de 2004 o MAS, partido criado em 2002 e apoiado pelas populações indígenas de todo o país, obteve o maior número de votos, elegendo 452 *consejales* (vereadores) e totalizando 18,4% dos votos do pleito. As mais recentes pesquisas de opinião dão um apoio popular crescente a Evo Morales, hoje deputado eleito por Cochabamba, que conta no momento com 40% da preferência eleitoral e se apresenta como um forte candidato para as próximas eleições presidenciais.

Equador: os movimentos indígenas tomam a liderança

Os movimentos indígenas articulam-se e criam, em 1986, a Confederação das Nacionalidades Indígenas do Equador. Principalmente depois do levante indígena de 1990, essa entidade passa a combinar as lutas sociais com as práticas institucionais de participação. Após um período de críticas ao caráter restrito da democracia em seu país, a CONAIE decide participar das disputas eleitorais e enfrentar nelas as oligarquias tradicionais. Cria em 1995, em aliança com setores não indígenas mais à esquerda e com outros movimentos sociais, o Movimento Pachakutic – Nuevo País.

Depois de sucessivas manifestações indígenas em 1992 e 1994, em 1997 amplas mobilizações populares destituem o Presidente Abdalá Bucaram, substituído interinamente por seu vice, Fabián Alarcon. Em julho de 1999, depois de uma greve de transportes que paralisa o país em março, os movimentos populares se somam à nova greve nos transportes e organizam uma **greve geral**. Com a participação de outros setores sociais, os movimentos indígenas tomam a cidade de Quito.

Em 21 de janeiro de 2000, os indígenas equatorianos organizados na CONAIE, trabalhadores urbanos e do campo, estudantes universitários e secundários, com o apoio de um importante grupo de oficiais do Exército, se levantam contra o desastre provocado pelo governo neoliberal de Jamil Mahuad. O coronel Lucio Gutiérrez encabeçou o movimento popular contra a privatização, a dolarização que acabou com a moeda nacional, o sucre, e a tentativa de vender o que restava do patrimônio nacional.

O levante popular ocorrido entre 15 e 21 de janeiro instalou o **Parlamento Nacional dos Povos do Equador**, composto por representantes dos parlamentos das 22 províncias do país, e representantes de todos os setores da sociedade equatoriana: padres, profissionais liberais, trabalhadores, indígenas. O Parlamento Nacional dos Povos do Equador decide a destituição dos três poderes do Estado e nomeia uma **Junta de Salvação Nacional**, formada pelo representante da CONAIE, pelo ex-presidente da Corte Suprema de Justiça, e pelo coronel Gutiérrez, como presidente. Começam a haver adesões de unidades militares, o povo foi às ruas. Porém, por pressão dos setores conservadores do Equador, apoiados pelo Departamento de Estado dos EUA, setores das Forças Armadas voltam atrás e passam o governo ao vice de Mahuad, Gustavo Noboa. A CONAIE desmobiliza milhares de indígenas que ocupam a capital, Quito, e promete uma trégua de seis meses ao “novo” governo, que afinal se manteve por todo o seu mandato.

A revolta popular é canalizada para a disputa das eleições presidenciais. O coronel Gutiérrez lidera a formação do **Partido Sociedade Patriótica 21 de Janeiro** - nome inspirado na organização chefiada pelo Libertador Simón Bolívar. A ele se unem a CONAIE e seu movimento político, Pachakutik, os comunistas do Movimento Popular Democrático, MPD, os setores mais representativos da esquerda e as principais organizações sindicais, estudantis, femininas e comunitárias do país, respaldando a sua candidatura para presidente.

O Partido Sociedade Patriótica (PSP) vence as eleições presidenciais de 2002 e leva à presidência Lucio Gutiérrez. Sendo apoiado pelo Pachakutic, o braço político da CONAIE, pelo PC maoísta e setores sociais-democratas, o governo de Lucio Gutiérrez nasce como fruto da canalização da insatisfação das massas para o meio institucional.

A aliança do movimento indígena com os militares liderados por Lucio Gutiérrez é efêmera. Logo começam a surgir divergências que levam ao rompimento do movimento Pachakutic com o governo. As críticas a Gutiérrez são de que este se converteu em instrumento da oligarquia, da direita, do FMI.

Seu principal dirigente declara: “não temos nenhum tipo de armas. Só nossa vontade de dizer não ao presidente e a suas políticas. Estamos à espera das respostas de Gutiérrez a nossas demandas. Se o presidente continuar provocando o povo com o aumento dos preços, não será somente o movimento Pachakutic, mas a sociedade civil, o povo equatoriano, as donas de casa que já não tem produtos para colocar na mesa, as famílias que já não podem pagar as contas de luz e as contas telefônicas, que não podem pagar os alimentos básicos, que não podem ter acesso aos recursos mais necessários, que irão se mobilizar, o próprio povo vai se levantar contra as políticas deste governo”.

As bandeiras de luta se orientam no sentido de defender os direitos de cada equatoriano. Defender o direito à vida, o direito aos benefícios dos serviços públicos, o direito à alimentação. No plano mais imediato, o Pachakutic coloca como central defender os recursos energéticos, as

reivindicações do movimento indígena, conter a alta de preços e a privatização das empresas públicas e conquistar apoios concretos para os camponeses que vivem em precárias condições.

Ecuarunari, a organização mais forte que integra a CONAIE e que reúne os povos de nacionalidade Kichwa, decide em sua última assembléia convocar a **desobediência civil**. Sua resolução propõe desconhecer Lucio Gutiérrez como Presidente da República “por traição à pátria, por haver entregue o petróleo, a biodiversidade, a eletricidade, a telefonia, e as riquezas naturais do país em mãos dos grupos transnacionais e de seus testas de ferro”. Convoca outros setores sociais e propõe um processo de mobilização nacional. Segundo seus dirigentes a solução para superar a crise é a renúncia do presidente.

Argentina: a explosão das manifestações de rua

De manifestações localizadas de desempregados, que se constituem em **grupos de piqueteiros**, e começam em capitais provinciais, as mobilizações ganham maior envergadura e envolvem o cinturão periférico de Buenos Aires.

A situação é desesperadora. Dos 37 milhões de argentinos, 56% vivem abaixo da linha da pobreza, 17% enfrentam dificuldades para fazer uma refeição por dia. O desemprego bate na casa dos 20%, a perda de poder aquisitivo da população é da ordem de 50% em cinco anos.

Já em outubro de 2001, quando das eleições legislativas, percebe-se a crise de legitimidade do governo e das instituições. O “**voto bronca**” é a manifestação de 4 milhões de eleitores, que anulam ou deixam em branco sua cédula eleitoral.

Mas é em 19 de dezembro de 2001 que o povo sai às ruas. Dezenas de milhares de pessoas saem às ruas em desespero, na sua imensa maioria são trabalhadores desempregados há tempos, desprovidos de toda cobertura econômica e social, invadem supermercados e lojas e os saqueiam na procura do que comer. Milhares de estabelecimentos comerciais são saqueados. O governo decreta o Estado de Sítio e a repressão policial às manifestações populares provoca 31 mortes e milhares de feridos, 2 mil pessoas são presas.

Essas mortes não conseguem conter as manifestações que crescem a cada dia. Querem a renúncia do presidente, querem o fim das políticas que os deixaram na miséria. O presidente Fernando de La Rúa renuncia e foge de helicóptero do palácio do governo.

Em assembléia nacional as organizações populares, territoriais e de desempregados criam a **Frente Nacional Contra a Pobreza**, que vai coordenar a revolta popular. A partir destes acontecimentos foram-se formando por todo o país **assembléias de bairros** de composição heterogênea que parecem constituir um novo movimento de participação civil, em busca de um aprofundamento democrático.

As assembléias de bairros encarnam um certo tipo de volta à estaca zero da política, seguem uma dinâmica muito peculiar, onde se oscila de propostas de importância para o

bairro e a busca de solução para seus problemas, o planejamento das atividades da semana, até declarações políticas de caráter geral. A crise de pertencimento, de representação política e sindical, parece ter deixado como única alternativa a organização nos bairros, na forma de assembléias. Dá margem a uma nova consciência cívica que busca formas de democracia direta ou participativa, defendendo-se agressivamente de toda tentativa de manipulação.

Em 25 de janeiro de 2002, um ano após o início destas manifestações, a classe média empobrecida promove em todos os bairros de todas as cidades do país um **cacerolazo** – forma de protesto na qual os manifestantes se põem nas janelas de suas casas ou ocupam as ruas batendo estridentemente panelas vazias e outros instrumentos de cozinha. A partir destas manifestações formam-se marchas e a população se concentra em frente aos órgãos de governo.

Dois dias após realiza-se a **Terceira Assembléia Interbairros**. Nela, um representante do **Bloco de Piqueteiros**, integrado por dezenas de agrupamentos, conclama à mobilização conjunta das classes médias com os desocupados. Os assembleístas dão seu apoio aos piqueteiros considerando-os organizações de poder popular que defendem sua autonomia frente ao clientelismo da política social do então presidente, Eduardo Duhalde.

Os assembleístas exercem com zelo seu controle das propostas e decisões, ao mesmo tempo que dão abrigo às lutas dos mais diversos setores sociais e trabalhistas em conflito (docentes, médicos e paramédicos do setor público, trabalhadores de empresas como a Brukman e a Pepsico).

Seu protesto através dos cacerolazos é dirigido a todo um conjunto de instituições que vão desde a Corte Suprema, os bancos, os supermercados, as empresas privatizadas, os meios de comunicação, os políticos de uma maneira geral¹.

A situação da Argentina começa a se normalizar com a perspectiva de novas eleições presidenciais. Em maio de 2003 é eleito Néstor Kirchner, que em uma de suas primeiras medidas como novo presidente declara a moratória da dívida externa e propõe o seu pagamento com 75% de desconto.

Venezuela: o povo se organiza na defesa de seu governo

As eleições varreram do cenário político os partidos tradicionais das elites; a nova Constituição, aprovada por referendo popular, abre campo para profundas reformas num país dominado pelo latifúndio. O presidente se submete a uma nova eleição e é reeleito por esmagadora maioria, elegendo também a maioria no Congresso e a maioria dos governadores de províncias.

A Venezuela, hoje, vive uma experiência inédita na América Latina, que é a de promover uma revolução pacífica, ab-

1 A descrição das mobilizações na Argentina é baseada no relato de Marta Vassallo, “Vecinos asambleístas”, publicado na edição argentina do Le Monde Diplomatique, de março de 2002.

solutamente dentro das regras democráticas, destronando as oligarquias e os representantes das elites pela força da mobilização social popular. O governo de Hugo Chávez está promovendo rupturas e mudanças radicais em benefício das maiorias. Reforma agrária, proibição da pesca industrial, campanha nacional de alfabetização de adultos, são algumas das suas políticas que levam as elites a atacar seu governo de todas formas, legais e ilegais.

Os jornais e os canais de televisão, dominados pelas elites, promovem mobilizações pedindo a renúncia do presidente eleito e articulam um golpe de Estado. Em resposta, as mobilizações populares em defesa do governo são cada vez maiores e, contra uma delas franco-atiradores e a polícia metropolitana comandada pelo prefeito da capital abrem fogo, matam 15 pessoas, ferem à bala outras 157 e responsabilizam o governo federal pela chacina. É o sinal para o golpe de Estado. Militares conservadores aprisionam o presidente eleito, o presidente da Federação das Indústrias da Venezuela assume como Presidente da República e dissolve o Congresso Nacional, destitui os governadores e prefeitos eleitos. 24 horas depois do golpe centenas de milhares de pessoas ocupam as ruas e as praças de todo o país, as unidades militares fiéis ao governo constitucional reassumem o controle e o presidente eleito reassume seu posto. Termina assim o ano de 2002.

A oposição, liderada pela federação das indústrias e com o controle da mídia, não se dá por vencida. Propõe a realização de um **referendo** de meio termo do mandato, instrumento de controle popular criado na nova Constituição, no qual, caso o presidente não obtenha a maioria dos votos, deve renunciar. As mobilizações pró e contra o governo Chávez se intensificam e, em julho de 2004 a oposição entrega o número suficiente de assinaturas para a convocação do referendo.

Os setores populares comparecem em massa às urnas. Em agosto de 2004, no primeiro referendo revogatório do mandato de um presidente, onde o voto é facultativo, 8,5 milhões dos 14 milhões de eleitores cadastrados depositaram seu voto e Chávez é confirmado no poder por 58% dos votos válidos.

Um dos elementos determinantes no processo de mobilização social dos trabalhadores na Venezuela em defesa dos seus direitos foram os **Círculos Bolivarianos**, que de-

pois evoluem para a organização de **comitês de mobilização popular** para a defesa do governo Chávez em face do referendo.

A organização da população em Círculos Bolivarianos, que se contam aos milhares, é a aposta deste governo, que compreendeu que só a população, organizada em movimento social, é capaz de enfrentar as forças conservadoras e promover as reformas que o país necessita para atender as necessidades das maiorias.

Segundo cartilha distribuída pelo governo federal:

“Os Círculos Bolivarianos constituem o sistema de organização de base do povo de Bolívar para ativar e dirigir a participação dos indivíduos e comunidades no processo revolucionário com a finalidade de construir a sociedade e a nação livre, independente e próspera que sonhou o Pai da Pátria.

Os Círculos Bolivarianos podem estabelecer-se em cada rua, bairro, casario, povoado, cidade da Venezuela e em qualquer ministério, instituição, universidade, escola, organismo ou empresa pública ou privada.

Princípios ideológicos: a ideologia dos Círculos Bolivarianos se inspira no pensamento e na ação do Libertador Simon Bolívar, de seu mestre Simon Rodriguez e de Ezequiel Zamora, general do povo soberano, e nas tradições revolucionárias do povo venezuelano, a partir das ações de rebeldia e resistência anti-colonial de nossos povo indígenas e escravos, dos movimentos precursores e da Gloriosa Guerra da Independência. Também se assumem como patrimônio ideológico a experiência prática e teórica das lutas emancipatórias de todos os povos irmãos da América Latina e do Caribe e os movimentos sociais por equidade, o bem-estar, riqueza da vida, ambiente são, fraternidade, liberdade e auto-determinação de todos os povos, comunidades e indivíduos do mundo.

Tarefas fundamentais: elevar a consciência cidadã, alcançar uma sólida formação política e ideológica para cada um de seus membros, defender a Revolução Bolivariana para manter e consolidar seus valores. Proteger os interesses legítimos de sua comunidade e lutar pela conquista de suas mais belas e mais altas aspirações. Liderar e promover a organização, a união, a coesão social, a participação democrática e protagônica, a eficiência, eficácia e produtividade. Impulsionar diversas formas participativas, associativas, para ativar a produção e a realização de obras de interesse social comunitário em saúde, educação, cultura, esportes, serviços públicos, moradia, preservação do meio ambiente e dos recursos naturais, assim como do patrimônio histórico. Estimular a criatividade e a inovação na vida individual e comunitária.



Promover na prática as qualidades de uma vida sã, austera, simples, harmoniosa, exercitando o desenvolvimento físico, mental, espiritual, a sensibilidade perceptiva, o desempenho inteligente. Desenvolver um combate permanente por um consumo crítico, ajustado às necessidades reais do ser humano, que respondam autenticamente ao mais alto sentido de qualidade de vida contra o consumismo de prestígio alienante.

A base de ação dos Círculos Bolivarianos se apóia na Constituição da República Bolivariana da Venezuela”.

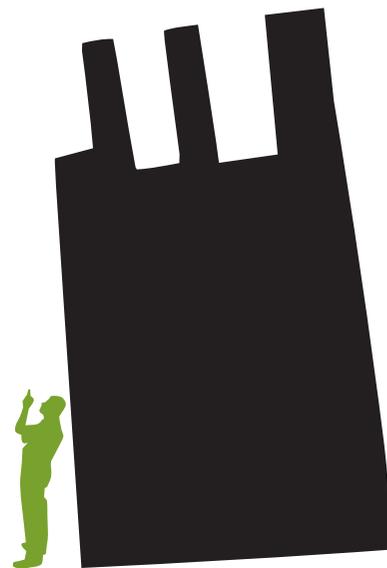
O que importa aqui resgatar é o papel que cumprem organizações populares criadas no espaço de vida e trabalho cotidianos da população e que se orientam para a defesa de um projeto político nacional e também local. A cidadania é convocada como força social de transformação e responde pela via da participação, seja nas mobilizações de rua em defesa de seu governo, seja no planejamento das ações de desenvolvimento local.

Peru: o governo se abre à participação popular

De 1980 a 2000 o Peru viveu uma guerra civil onde se estima que morreram de 40 mil a 60 mil pessoas. Movimentos guerrilheiros, com destaque para o Sendero Luminoso e o Movimento Revolucionário Tupac Amaru, enfrentavam-se com as forças do exército peruano. Para o Sendero, o Estado peruano seria uma ditadura de latifundiários e grandes burgueses apoiados pelo imperialismo norte-americano. Encaravam a luta armada como a única via para enfrentarem a opressão, e se mobilizavam para conquistar a adesão do povo para a luta revolucionária. O movimento guerrilheiro é finalmente derrotado no ano 2000, durante o governo de Fujimori. Mas os motivos de sua existência – o enfrentamento com as oligarquias nacionais e com o governo federal, profundamente comprometido com a corrupção e mesmo com o narcotráfico – dão margem a novas manifestações populares que, num crescendo, colocam em cheque o governo e pedem a renúncia do presidente.

Em novembro de 2000, por força da mobilização de centenas de associações cidadãs, o Congresso destituiu o presidente Alberto Fujimori, que foge para o Japão. É nomeado um **Governo Constitucional Transitório** e assume interinamente a presidência Valentín Paniagua. Seu programa de governo se concentra no combate à corrupção, incrustada em um aparelho de Estado extremamente centralizado.

Em poucos meses se abrem espaços de diálogo sobre emprego, luta contra a corrupção, educação, violação de direitos humanos e luta contra a pobreza. O Presidente Paniagua cria a Mesa de **Concertación de Lucha Contra la Pobreza**, integrada pelos setores do Estado relacionados com programas sociais, as igrejas católica e evangélica, organismos de cooperação internacional e organizações não governamentais de desenvolvimento. Seu propósito foi de promover uma maior articulação e maior eficiência dos programas sociais governamentais. Na avaliação de Héctor Béjar, o fato do Ministério de Economia e Finanças assumir a secretaria técnica da Mesa foi determinante



para relacionar as políticas econômicas com as políticas sociais (BÉJAR, s/data).

A Mesa surge em decorrência do reconhecimento por parte do Estado da contribuição fundamental da participação da própria população organizada em cada região para uma maior transparência da gestão, uma efetiva prestação de contas, uma melhora na eficiência, eficácia e sustentabilidade das políticas e programas de luta contra a pobreza. Seus principais objetivos são: articular as políticas sociais em uma perspectiva de desenvolvimento humano com enfoque na busca da equidade e nas questões de gênero; otimizar a coordenação interinstitucional para combater as duplicidades e vazios existentes nas instituições públicas e privadas engajadas no combate à pobreza; institucionalizar a participação cidadã no planejamento, desenho, nos processos de decisão e no monitoramento das políticas sociais do Estado; conquistar a transparência e integridade dos programas sociais.

As Mesas de Concertación para la Lucha contra la Pobreza se baseiam em uma estrutura descentralizada composta por instancias nacionais, departamentais, provinciais e distritais. São integrantes dessas Mesas representantes dos Ministérios, das Igrejas, das ONGs, de organismos internacionais de cooperação, organismos sociais, governos municipais e entidades empresariais.

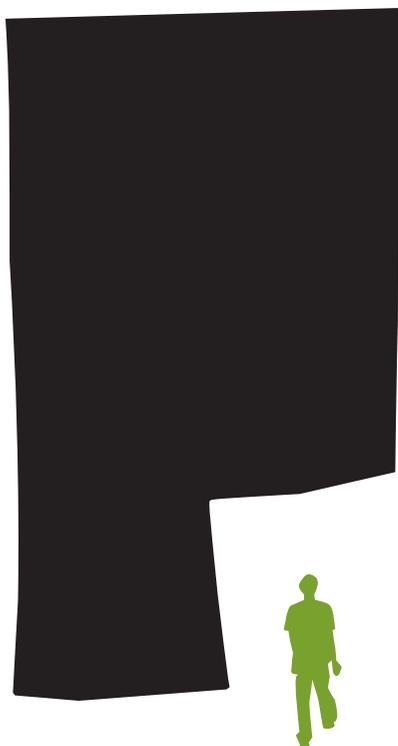
Esta experiência, que se apoia em iniciativas anteriores das Conferencias Nacionais de Desenvolvimento, promovidas pela sociedade civil, vem tendo continuidade na presidência de Alejandro Toledo, eleito em julho de 2001.

Entre janeiro e maio de 2001 foram instaladas as Mesas de Concertación em todos os departamentos do país. Hoje estão organizadas 1.453 Mesas, em 26 regiões, 177 províncias e 1250 distritos, o que corresponde a 70% dos espaços políticos do território nacional.

Atualmente esta é uma das mais importantes experiências de participação popular na América Latina.

Brasil: a luta pelo direito a ter direitos

Depois de 20 anos de ditadura – 1964-1985 – amplas mobilizações sindicais e populares demandam a restauração da democracia. Dentre elas destacam-se a campanha na-



cional pelas “Diretas Já”, exigindo a eleição direta do presidente da república; a organização de comitês populares pró-Constituinte, para organizar a participação cidadã na elaboração da nova Constituição. São movimentos sociais que criam articulações e redes nacionais de entidades, que por sua vez darão sustentação a disputas eleitorais e a experiências de democratização da gestão que estão entre as mais significativas do continente.

Já no início dos anos 80, com a criação do Partido dos Trabalhadores, organizado em núcleos nos bairros e nos locais de trabalho por todo o Brasil, tem-se a primeira experiência de um partido político de massas que, então, se apresentava como um canal de expressão política dos movimentos sociais. A eleição de lideranças populares para os parlamentos municipais, estaduais e nacional, transforma estas instituições em espaços de debates e disputas políticas como antes não se tinha visto neste país.

Com a aprovação, em 1988, da nova Constituição, denominada “Constituição Cidadã”, passa a estar assegurada nela que o poder do povo se exerce através dos representantes eleitos e diretamente. Combina-se a democracia representativa com a democracia direta.

A eleição de lideranças populares para prefeitos de importantes cidades dá início a um importante ciclo de experiências de gestão municipal orientado para atender e priorizar os interesses das maiorias. O “modo petista de governar” abriu os governos municipais à participação cidadã, consagrando internacionalmente iniciativas como o Orçamento Participativo e os Conselhos de Gestão de políticas públicas.

Nos anos 90, com os governos de Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso, o Brasil entra no ciclo de reformas neoliberais e passa a existir um conflito permanente entre políticas nacionais orientadas para o ajuste estrutural e a reconcentração de poder e recursos públicos em âmbito federal; e as políticas locais, que em muitas importantes cidades se propõem comprometidas com a participação cidadã e com a garantia de políticas públicas visando o bem estar da população.

As tensões e os conflitos derivados destas duas orientações estratégicas que se apresentam como excludentes acabam por produzir resultados interessantes no sentido da preservação de direitos.

O modelo de gestão da saúde pública, criado a partir da participação cidadã no controle social dos equipamentos e unidades de atendimento básico da população, dá origem a um sistema de gestão – o Sistema Único de Saúde – baseado em Conselhos de Gestão paritários e deliberativos, onde a metade de seus integrantes é eleita diretamente pela população usuária dos serviços. Estes Conselhos, organizados ao nível dos bairros, dos municípios, dos estados e nacional, são órgãos de planejamento e controle das políticas de saúde em todos níveis da federação. Para avaliações mais profundas e planejamento da política de saúde no seu conjunto, são realizadas, de dois em dois anos, Conferências de Saúde municipais, estaduais e federal, que orientam as ações do Executivo nesta área. Foi justamente esta estrutura de gestão participativa que conseguiu oferecer resistência ao projeto neoliberal de desmonte do sistema público de saúde.

O SUS, como é conhecido este sistema de gestão da saúde, tornou-se referência internacional e passou a ser copiado em outras áreas de políticas sociais, com destaque para a área de assistência social e de defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes. Atualmente, se estima que no Brasil haja cerca de 27 mil conselhos de gestão paritários e deliberativos em políticas sociais específicas, espalhados pelos 5.540 municípios brasileiros.

Sem dúvida, na década de 90 os espaços de participação direta multiplicaram-se no Brasil, tendo à frente o Orçamento Participativo e os Conselhos de Gestão. Esta nova “arquitetura da participação” reconhece os direitos de cidadania e os governos se abrem à participação cidadã. São novos espaços públicos onde os múltiplos atores presentes na sociedade civil, juntamente com representantes de governos, disputam as orientações e os recursos destinados às políticas setoriais. É importante reconhecer que estes experimentos de participação não garantem resultados apenas por existirem os espaços públicos de disputa. Ao contrário do que apresenta a visão de Habermas sobre espaço público, não existe um pacto de convivência ética, ou qualquer coisa no gênero, que pautar a conduta dos integrantes destes Conselhos de Gestão. Os resultados das disputas dependem da capacidade de mobilização e do poder que cada um dos atores acumula. Avaliação que remete para a importância das organizações e redes de defesa da cidadania, sua capacidade de mobilização, sua capacidade propositiva.

Uma resultante das tensões e conflitos que recortam as relações das políticas nacionais neoliberais com os experimentos locais de democratização da gestão se expressa nas eleições de 2002, com a eleição de Lula, do Partido dos Trabalhadores, para Presidente da República. A expectativa da grande maioria dos brasileiros era de que, com o apoio e a mobilização de amplos setores da sociedade, o governo federal promovesse um processo de rupturas e negociações no plano internacional que liberasse recursos para significativos investimentos no social. Para surpresa de todos, o governo do PT promoveu um ajuste fiscal ainda maior do que o governo anterior. A decorrência é o corte nos investimentos na área social, o aumento dos impostos, a perda da capacidade real de compra da população.

Toda a “arquitetura da participação” passa a ser desafiada pelas políticas de ajuste. Os novos mecanismos e espaços de participação foram criados como parte de um projeto político no qual a ação combinada de governos democráticos e sociedade civil organizada promoveriam mudanças que implicam em rupturas com o conteúdo das políticas atuais e com as formas de governar. As pressões sociais que se rearticulam após dois anos de governo retomam o sentido original do projeto político que garantiu as eleições de Lula e do PT: democratizar a democracia para repartir a riqueza.

Conclusões

Embora a crise de governabilidade tenha as mesmas raízes, as mesmas causas, na América Latina, suas manifestações em distintos países ganham contornos também distintos. Em todos os casos, no entanto, esta crise expressa a incapacidade do sistema político absorver as demandas da população, que passa de uma posição de resistência passiva para a mobilização e ocupa as ruas das cidades em grandes manifestações, desconsidera as formas tradicionais de representação como os sindicatos e os partidos políticos, exige rupturas com as políticas de ajuste, desafia as instituições de governo e seus representantes eleitos, cria arranjos institucionais novos. De uma maneira sintética, as manifestações populares politizam o social e socializam a política.

É a interpretação destes acontecimentos recentes, dos últimos cinco anos, que interessa nesta análise. Ao que parece, associadas às amplas mobilizações de protesto, que em vários casos enfrentaram dura repressão e depuseram presidentes, estão surgindo novas formas de participação cidadã que buscam, justamente, a revalorização da democracia e da política.

Em vários países surgem redes de entidades que se organizam em defesa dos direitos e da cidadania e que indicam e articulam novos caminhos de mobilização. Entre elas podemos identificar no Brasil a criação da “Inter-Redes – direitos e política”, um espaço de articulação de redes e fóruns de organizações da sociedade civil brasileira que atuam de diversas formas e em diversos temas, para o fortalecimento da esfera pública, promoção de direitos e proposição de políticas; na Colômbia “Viva la Ciudadania”; no Peru, “Propuesta Ciudadana”; na Bolívia “Apostamos por Bolívia”. Uma confluência de fatores, entre os quais se destacam

o descrédito da população pelos espaços institucionais da política e uma retomada do papel ativo da cidadania na disputa pelas alternativas de políticas e modelos de gestão, dão os elementos para a discussão sobre a questão da governança democrática.

A observação de como as mobilizações sociais constroem suas formas de expressão no cenário público e como incidem na transformação das instituições de governo já chama a atenção de vários analistas. Boaventura de Souza Santos chama de “democratizar a democracia”, Francisco de Oliveira identifica esses processos com a idéia da “refundação democrática do Estado”, Pierre Calame fala da “refundação da governança democrática”. Em todos os casos se trata de uma reforma do Estado e da busca de novas relações entre Estado e sociedade civil que se orientam para a inclusão de novos atores coletivos na cena pública e na disputa política, se trata de construir novas formas de regulação política democrática que combinem a democracia representativa com a democracia direta e atendam os interesses das maiorias.

Estas notas pretendem apenas sinalizar traços importantes da atual conjuntura, a criatividade e a inovação presentes nas práticas sociais populares. Tal como a formação de um rio, múltiplas experiências contribuem como afluentes que vão compondo o volume das águas que irá buscar seu curso. Na medida que encontra barreiras que impedem seu fluxo, estas águas, cada vez mais caudalosas, procuram outros caminhos, criam leitos alternativos, vão construindo novas formas de dar vazão a toda a energia que provem das contribuições dos seus múltiplos afluentes.

Referências bibliográficas

- BÉJAR, Héctor. *El caso de la participación de la sociedad civil en las mesas de concertación*. Retirado do sítio da Internet, dez. 2004.
- CACCIA BAVA, Silvio. “Revolta Popular”. In: *Diário de S. Paulo*, 18 de outubro de 2003.
- HARDT e NEGRI, A. *Império*. São Paulo: Record, 2003.
- LEMOINE, Maurice. “L’Amérique Latine, Cuba et la démocratie”. In: *L’Amérique Latine en effervescence; Manière de voir 69*. Le Monde Diplomatique, juin-juillet 2003.
- RUIZ, Martha Cecília. *Alca, deuda externa y militarización*. Quito: ALAI-Amlatina, 2002.

Governança Eletrônica

para onde é possível caminhar?

José Carlos Vaz ■
coordenador geral do Instituto Pólis

As conseqüências da disseminação das tecnologias da informação e comunicação (TIC) e especialmente da Internet alcançam as práticas sociais e as relações de cidadania. Com sua expansão, novos atores sociais procuram apropriar-se da tecnologia em suas práticas e no relacionamento com outros. Ou seja, um campo novo de conflito e disputas sociais se estabelece, com a emergência da idéia de “governança eletrônica”. A disputa por seu conteúdo passa pela discussão das formas de utilização da Internet pelos governos para incrementar a participação cidadã e o controle social dos governos. Mas exige também a mobilização das organizações da sociedade civil em torno do tema, a partir de uma posição de radicalização da democracia.

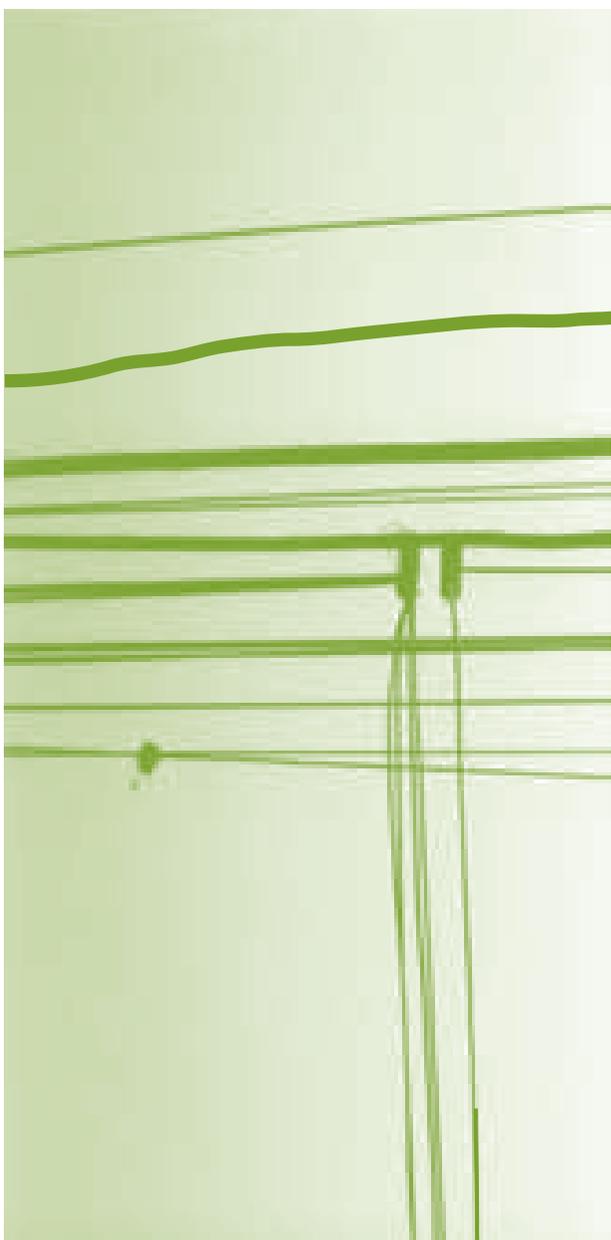
Implicações sociais da disseminação da Internet

A expansão da Internet e sua consolidação como paradigma deve-se principalmente a suas características específicas, como sua capacidade de integrar diferentes modalidades de comunicação e diferentes tipos de conteúdo, sua estrutura descentralizada, a capacidade de associar o processamento de informações com a comunicação e a acessibilidade relativamente elevada ao seu uso. Esses atributos, porém, não têm exclusividade na determinação de seu impacto social. Este impacto é produzido pela interação com os demais condicionantes tecnológicos e processos econômicos, culturais e sociais.

Afonso (2000) questiona quem são os beneficiários e os controladores da chamada “nova sociedade” e destaca a importância de monitorar a propagação da tecnologia e a reprodução da desigualdade social a ela associada. Schiller (1998) adverte para os perigos da interligação global promover não igualdade de oportunidades, mas sim mais desigualdade. Para o autor, prevalecem os interesses dos investidores privados nos desdobramentos do desenvolvimento da Internet. Dessa elitização, surge o risco de que esta tecnologia venha a ser apropriada desigualmente por distintos setores da sociedade: “como qualquer outra tecnologia, a Internet tem servido para legitimar algumas estruturas de poder vigente” (DINIZ, 1997).

Governo eletrônico e governança eletrônica: a quem servem?

Só é possível falar de governança eletrônica como uso das TIC aplicado à relação entre governo e sociedade organizada a partir do entendimento das possibilidades tecnológicas ofertadas pelos recursos do chamado “governo eletrônico”. Em que pesem diferenças de enfoque, todos os autores compartilham a mesma noção



de governo eletrônico como aplicação intensiva das TIC aos processos de prestação de serviços e relacionamento dos governos com os cidadãos pela intermediação eletrônica, contínua e remotamente.

Ao utilizar as TIC para o relacionamento com os cidadãos a ação dos governos tem incidência sobre as práticas e visões de cidadania existentes na sociedade. Essa incidência não é mecânica, nem pode ser considerada de maneira determinista. Muito menos há neutralidade nas relações estabelecidas. Mesmo que se valham de formas relativamente semelhantes, no nível do aparato técnico e tecnológico, as práticas de relacionamento entre governo e cidadãos podem assumir diferentes conteúdos e, com isto, influenciar distintamente os processos de prática de cidadania. A qualidade e profundidade das relações estabelecidas, em termos individuais e coletivos, interagem com os processos sociais mais amplos. O escopo destas relações vai desde a relação individual do cidadão com o governo, em busca de serviços públicos, até as relações de governança entre governos e a sociedade organizada. Para se compreender as possibilidades de relacionamento entre governos e indivíduos ou a sociedade organizada por meio da Internet do chamado governo eletrônico é preciso deslocar o olhar para além dos recursos tecnológicos oferecidos e situá-lo sobre processos sociais concretos em que os cidadãos e a sociedade interagem com o Estado na disputa pela construção de direitos. Trata-se, portanto, de evitar a redução do tema a um objeto meramente técnico, que despolitiza o problema. A saída é estabelecer como ponto de referência os direitos de cidadania para disputar o conteúdo e as formas de gestão dos usos das TIC na relação entre governos e cidadãos. Não é de “melhores práticas” que se fala, mas de conquista de direitos.

Internet e direitos de cidadania

Sendo construções históricas e sociais, os direitos não surgem repentinamente. Constrõem-se a partir de lutas sociais, de disputas políticas e econômicas e da superação das contradições entre a sua simples enunciação e a efetiva realização. A materialidade dos direitos, portanto, é objeto de um processo de disputa no interior da sociedade e de diferentes segmentos do aparato estatal, não isento de avanços e recuos.

As possibilidades de promoção da cidadania por meio da Internet podem ser entendidas como aquelas que permitem a facilitação do acesso e o exercício de direitos. É possível estabelecer uma tipologia de direitos que podem receber impactos do uso de portais ou *websites* governamentais (VAZ, 2003):

- Direito à informação de interesse particular;
- Direito aos serviços públicos;
- Direito ao próprio tempo;
- Direito a ser ouvido pelo governo;
- Direito ao controle social do governo;
- Direito à participação na gestão pública.

Os três primeiros direitos estão relacionados à prestação de serviços públicos e ao acesso a direitos individuais. Os três últimos vinculam-se ao exercício de direitos coletivos indispensáveis à governança eletrônica, e são discutidos a seguir.

Direito a ser ouvido pelo governo

Tal direito pressupõe um tipo de relação entre governo, cidadãos e entidades organizadas da sociedade que não é unidirecional. Esse relacionamento baseia-se na idéia de que os cidadãos têm o direito de comunicar-se com o governo, garantindo-se a eles canais formais de comunicação e interação.



O direito a ser ouvido pelo governo materializa-se tanto em nível individual, favorecendo o contato do cidadão com o governo, quanto em termos coletivos, por meio de canais de contato com a sociedade organizada. Sua abrangência também incorpora desde demandas particulares até aquelas envolvendo direitos coletivos e difusos.

Para a promoção desse direito é possível empregar recursos de interatividade como ouvidorias pela Internet, centrais de atendimento eletrônico ou telefônico, fóruns eletrônicos, pesquisas de opinião e avaliação de serviços públicos via Internet.

A existência de canais permanentes de contato voltados a assegurar ao cidadão o direito a ser ouvido é um recurso que não garante necessariamente que os cidadãos e suas organizações intervenham sobre as ações dos governos. Entretanto, cria condições preliminares e um ambiente propício para que o exercício do direito à participação cidadã e ao controle social do governo sejam efetivados.

Direito ao controle social do governo

O controle social do governo está diretamente associado à promoção da transparência, ao permitir o acompanhamento da formulação de políticas e das iniciativas de governo pelos cidadãos e suas organizações. Cria condições para o estabelecimento de relações de confiança entre governados e governantes e legitima as ações destes últimos. Por outro lado, requer a existência de mecanismos de prestação de contas dos atos governamentais.

Nesta categoria de direitos promovidos pelo uso da Internet incluem-se as iniciativas que permitem essa prestação de contas e sua apropriação pela sociedade. Portanto, incorpora iniciativas de acesso de cidadãos a informações sobre as ações do governo, fundadas na noção de direito à informação pública permitindo-lhes acompanhar, avaliar e controlar o desempenho governamental, como, por exemplo: a publicação de demonstrativos financeiros, relatórios de atividades de órgãos públicos, planos de governo, andamento de obras e divulgação de licitações.

Direito à participação política

Ao contrário do controle social do governo, de caráter basicamente coletivo, a participação cidadã materializa-se pela ação individual dos cidadãos ou de suas organizações enquanto atores sociais dotados de projetos próprios.

Iniciativas de comunicação interativa entre governos e cidadãos que permitam a estes intervir, de alguma forma, na gestão dos serviços e das políticas públicas, em tese podem materializar-se e fortalecer o direito à participação política no âmbito do governo. Incluem-se aqui as possibilidades de participar de processos de discussão coletivos por meio de recursos de interatividade presentes nos portais, as possibilidades de opinar sobre projetos do governo e até mesmo as experiências de votação por meio da Internet, ainda não disseminadas.

Também podem ser classificadas nesta categoria as ações de divulgação e estímulo à atuação em processos participativos promovidos pelo governo, como os de orçamento participativo, consultas e audiências públicas e as orientações sobre os requisitos para participação.

Desafios para uma agenda de governança eletrônica

As principais questões envolvendo a promoção da governança eletrônica e a Internet situam-se no campo de seus impactos na forma como os cidadãos relacionam-se com os governos. Trata-se, portanto, de arguir se a Internet permitirá o florescimento de uma sociedade mais atuante no campo político e se a maior disponibilidade e circulação de informações se refletirá em novas práticas de cidadania.

Uma disputa de conteúdos e práticas

A noção de governança eletrônica é um objeto em disputa. Abordagens mais conservadoras tendem a depositar sobre ela expectativas de aporte de maior eficiência e alcance na participação e no controle social nos moldes em que a so-



cidade já se organiza. Trata-se, portanto, de uma visão de modernização conservadora das relações entre sociedade civil e governos, em que a participação é instrumentalizada em função da eficiência alocativa ou da construção ideológica de legitimação de governos.

Assim, a discussão sobre a governança democrática diz respeito à dimensão operativa da disputa pela hegemonia no campo das transformações do Estado brasileiro. Apon-ta a necessidade de se considerar as TIC como peça importante no tabuleiro do jogo da chamada “modernização administrativa”. A tarefa aqui é pressionar para que as estratégias governamentais no campo das TIC promovam um processo de modernização democrática da administração pública, afastando os riscos de uma modernização conservadora e autoritária como a que tradicionalmente veio sendo praticada no Brasil. O que se pretende é uma modernização da administração pública que transforme as relações entre Estado e sociedade e vincule a eficácia e a eficiência das ações de governo à afirmação de direitos coletivos de cidadania.

Assumindo-se esta outra direção, pode-se pensar na noção de governança eletrônica incorporando-lhe conteúdos transformadores sobre as práticas e a cultura política da sociedade. Neste caso, a criação de uma governança eletrônica deve significar uma transformação da qualidade das relações de poder existentes, operando inversões no sentido da construção de capacidades coletivas de controle social e participação política.

Do ponto de vista das iniciativas da sociedade civil, há um relativo consenso de que a ciberpolítica (*cyberpolitics*), ou ativismo cidadão pela Internet dificilmente atinge resultados importantes de maneira isolada, ou promove, sozinha, ampliação do grau de democratização.

Tsagarousianou (1998) afirma que as iniciativas no campo da sociedade civil, com a criação de espaços virtuais de debate, mobilização de atores sociais e indivíduos, articulação de demandas e formação política de cidadãos para a participação requerem outros esforços dos grupos interessados. O espaço virtual, portanto, não substitui os demais espaços de relação política.

Em termos das ações dos governos para estimular a participação cidadã por meio da Internet, o ponto de partida é o entendimento da informação como direito do cidadão, bem público e fundamento para o acesso a uma série de outros direitos, dispondo de um caráter de promotora de uma ‘alavancagem’ destes. A participação e o controle social sobre o governo dependem da circulação de informação. Não se trata, no entanto, unicamente de uma questão de montante de informação veiculado, mas também

da forma de sua apresentação, de maneira a atingir um público amplo e de fortalecer processos políticos. A Internet pode funcionar como “um canal a mais” na relação do Estado com o cidadão, sem ser capaz de substituir outras formas de relacionamento. A experiência de uso da Internet no orçamento participativo no município de Ipatinga, apesar da significativa ampliação do número de envolvidos no processo, deixa clara esta limitação (VAZ *et al.*, 2004).

Laporte *et al.* (2002) defendem que a Internet pode contribuir para a emergência de novos padrões de governança, incrementando as relações entre cidadãos e governos e participação cidadã. Segundo os autores, a utilização da Internet pelos governos, se orientada para o fornecimento de informações, permite à interatividade desempenhar um papel significativo nas relações entre cidadãos, organizações da sociedade civil e governo.

Essa visão privilegia a utilização ativa dos portais governamentais para a promoção do controle social das políticas e ações dos órgãos públicos a partir da idéia de openness, ou abertura para o fornecimento de informações, entendida como o fornecimento livre e universal de informações para seu público-alvo (DEMCHAK *et al.*, 2000).

Para que a Internet contribua para padrões de governança que aprofundem a democracia, são necessárias: a promoção do acesso dos cidadãos à Internet, a articulação dos principais sistemas informatizados com os portais e *websites* governamentais e a estruturação da informação com foco na sua busca pelo cidadão.

Para efetivamente promover a participação cidadã e controle social, portanto, é requerido um certo nível de institucionalização da abertura da organização pública ao fornecimento de informações.

Inclusão digital das organizações da sociedade civil

A simples expansão da oferta de aplicações que envolvam diretamente os cidadãos em suas relações com os governos não significa a criação de um quadro de governança eletrônica. Não é possível falar desta sem que se fale também da utilização das TIC pelas organizações da sociedade civil em suas interações com os governos, o que evidencia o papel relevante da transformação dessas mesmas organizações pelo uso de recursos tecnológicos. A expansão do uso da Internet para a promoção da governança eletrônica, todavia, não se pode fazer apenas pelo campo da oferta, ou seja, é insuficiente, excludente e antidemocrático expandir o oferecimento de serviços por meio da Internet sem o correspondente esforço de promover a formulação e implantação de políticas de inclusão digital.

Não passa de hipocrisia defender relações de governança eletrônica que não se baseiem em um forte componente de inclusão digital. Há necessidade de iniciativas que permitam à sociedade civil apropriar-se da tecnologia para ampliar a transparência dos governos e o controle social sobre suas ações. Trata-se, portanto, de construir um foco de atuação nesse campo que se oriente para a promoção

da inclusão digital das organizações da sociedade civil, ao invés de restringir-se a trabalhos de inclusão de indivíduos. Isto exige politizar a inclusão digital para que não seja aprisionada pelos campos mais conservadores do chamado “Terceiro Setor”: o fortalecimento da capacidade de controle social sobre as ações do Estado.

É preciso olhar cautelosamente discurso e práticas sobre a inclusão digital, evitando-se uma visão mitificadora do oferecimento do acesso universal à tecnologia da informação e à Internet. Neste sentido, juízos críticos sobre as iniciativas de inclusão digital devem ser encorajados. É possível perguntar que público as iniciativas de inclusão digital formam: cidadãos atuantes na sociedade, mão-de-obra qualificada ou apenas consumidores de serviços baseados na Internet. É preciso ter cuidado para não se cair na armadilha de formar uma massa de consumidores da economia da Internet e de mão-de-obra barata em vez de ampliar a capacidade dos cidadãos de transformar a sociedade e democratizar o poder.

Um outro questionamento possível é o da utilização de pontos de acesso à Internet como modelo único de inclusão digital. A popularização de tecnologias digitais convergentes no campo da informação e comunicação traz funções da Internet baseada em computadores para outros dispositivos, como a televisão e telefones celulares.

Além disso, é preciso levar em conta que a exclusão digital não é fruto apenas da insuficiência da infra-estrutura, ou das carências de escolaridade, nem depende exclusivamente das variáveis econômicas. Cuidado especial deve ser posto nas barreiras ao acesso ocultas sob as relações sociais, como as impostas pelas relações de gênero, por exemplo.

Mudanças nas práticas das organizações públicas

Da mesma forma que a governança eletrônica depende da modificação dos padrões de interação entre sociedade civil e governos, sua afirmação exige também a consolidação de um padrão de uso intensivo das TIC no interior das organizações estatais. Para isso, alguns desafios em termos de modificação de práticas de trabalho se impõem. Um deles é evitar que o cidadão seja tratado apenas como “cliente”, como na visão despolitizadora do Estado que a modernização conservadora tem procurado impôr. Isto significa que os padrões de adoção das TIC na prestação de serviços

públicos não podem reduzir o usuário a atendimentos atomizados e sem vínculo com sua condição de portador de direitos. A garantia da impessoalidade no acesso aos serviços, sua clara definição como bens de acesso universal e a transparência nos critérios de decisão na sua provisão são elementos que devem ser considerados, contribuindo para a construção de condições de transparência.

Promover a ampla circulação de informações sem submergir o cidadão em um oceano de dados, por outro lado, é um desafio complementar ao anterior. Tornar disponível um grande volume de dados não significa, necessariamente, melhorar as condições de consumo dos serviços públicos pelos cidadãos-usuários, nem dotá-los de maior capacidade de exercício do controle social. Ao contrário, um volume excessivo de dados pode, na verdade, servir para desinformar o cidadão, se não houver uma organização e práticas de trabalho que facilitem sua seleção e utilização.



Governança democrática do uso da tecnologia da informação pelos governos

É preciso também colocar em pauta um desafio extremamente relevante e ainda pouco explorado entre os temas emergentes para a ampliação do controle social nos marcos da governança eletrônica: o desenvolvimento e a implantação de formas de controle social do próprio uso das TIC pelos governos e das próprias iniciativas de inclusão digital, em termos de recursos, garantia de impessoalidade e resultados obtidos.

Além da temática da defesa da privacidade e da proteção do indivíduo contra o controle por parte do Estado e das grandes corporações com capacidade de recolher informações a seu respeito, outros temas afirmam-se como também importantes. Trata-se, aqui, da tarefa da sociedade civil de evitar que novas tecnologias gerem novas formas de dominação, participação instrumentalizada, relações clientelistas, favorecimento e corrupção.

Articulação com as lutas por direitos

Falar de governança eletrônica no contexto brasileiro, que combina disponibilidade de tecnologia, recursos e mão-de-obra qualificada com iníquas desigualdades sociais, é falar de agudas contradições sociais. Exige a construção de alternativas para evitar que as TIC aprofundem o fosso da exclusão social que divide os brasileiros em dois mundos tão distantes, e fazer com que se transformem em instrumento de promoção de oportunidades e de acesso a direitos.

Para isso, é preciso compreender que as transformações do Estado e da sociedade não ocorrem desvinculadas das bases materiais, sociais e culturais de sua existência. Não vêm por simples disponibilidade da tecnologia, ou por benevolência dos governantes, mas sim como fruto das tensões e disputas que permeiam as relações sociais.

Ainda que a identificação de direitos que podem ser promovidos pelo uso governamental da Internet permita o entendimento dos limites e possibilidades de sua contribuição à promoção de relações mais democráticas entre governo e sociedade, não se pode adotar uma noção está-

tica da cidadania e de direitos, limitada a conteúdos e instrumentos de acesso pré-definidos. Fruto de uma construção que se dá a cada lance das lutas sociais, seu conteúdo precisa ser redimensionado dinamicamente, inclusive pela emergência de novas práticas políticas a partir das lutas sociais. Se os setores comprometidos com a radicalização da democracia e as demandas populares não o fizerem, as forças sociais que dependem da manipulação das práticas democráticas para exercer dominação na sociedade o farão em seu lugar.

Referências bibliográficas

AFONSO, Carlos A. *Internet no Brasil: o acesso para todos é possível?* São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2000. (Policy Paper da Fundação Friedrich Ebert/ILDES, n. 26).

DEMCHAK, C.; FRIIS, C. e LAPORTE, T. "Webbing governance: national differences in constructing the face of public organizations". In: GARSON, G. *Handbook of public information systems*. New York: Marcel Dekker Publishers, 2000.

DINIZ, N. Vagner. "Internet e cidadania". In: PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. *Informação: Estado e sociedade*. Curitiba: IMAP, 1997.

LAPORTE, T., DEMCHAK, C. e JONG, M. "Democracy and bureaucracy in the age of the web: empirical findings and theoretical speculations". In: *Administration and Society*, v. 34, n. 4, September 2002.

SCHILLER, Herbert. *Information inequality*. New York: Routledge, 1998.

TSAGAROUSIANOU, Roza; TAMBINI, Damian & BRYAN, Cathy (ed.). *Cyberdemocracy: technology, cities and civic networks*. New York: Routledge, 1998.

VAZ, José Carlos. *Limites e possibilidades do uso de portais municipais para promoção da cidadania: a construção de um modelo de análise e avaliação*. [tese de doutorado]. São Paulo: EAESP/FGV, 2003.

VAZ, José Carlos; MARTINEZ, Fernanda & CARTY, Winthrop. "Usar a Internet no Orçamento Participativo". In: *Dicas – Idéias para a Ação Municipal*, n. 214, 2004. Disponível em <http://polis.org.br/publicacoes/dicas/241209.html>, jan. 2005.



Cidade e Moradia

desafios da gestão democrática das políticas urbana e habitacional no Brasil

Renato Cymbalista ■

arquiteto e urbanista e coordenador do Núcleo de Urbanismo do Instituto Pólis

As condições urbanas e habitacionais no Brasil: um quadro dramático

A rápida urbanização pela qual passou a sociedade brasileira foi uma das principais questões sociais do país no século XX. Em 1960, a população urbana representava 45% da população total – contra 55% de população rural. Em 40 anos, entre 1960 e 2000, as cidades brasileiras receberam 106 milhões de novos habitantes; vive hoje nas cidades 80% da população brasileira (Brasil, Censos IBGE).

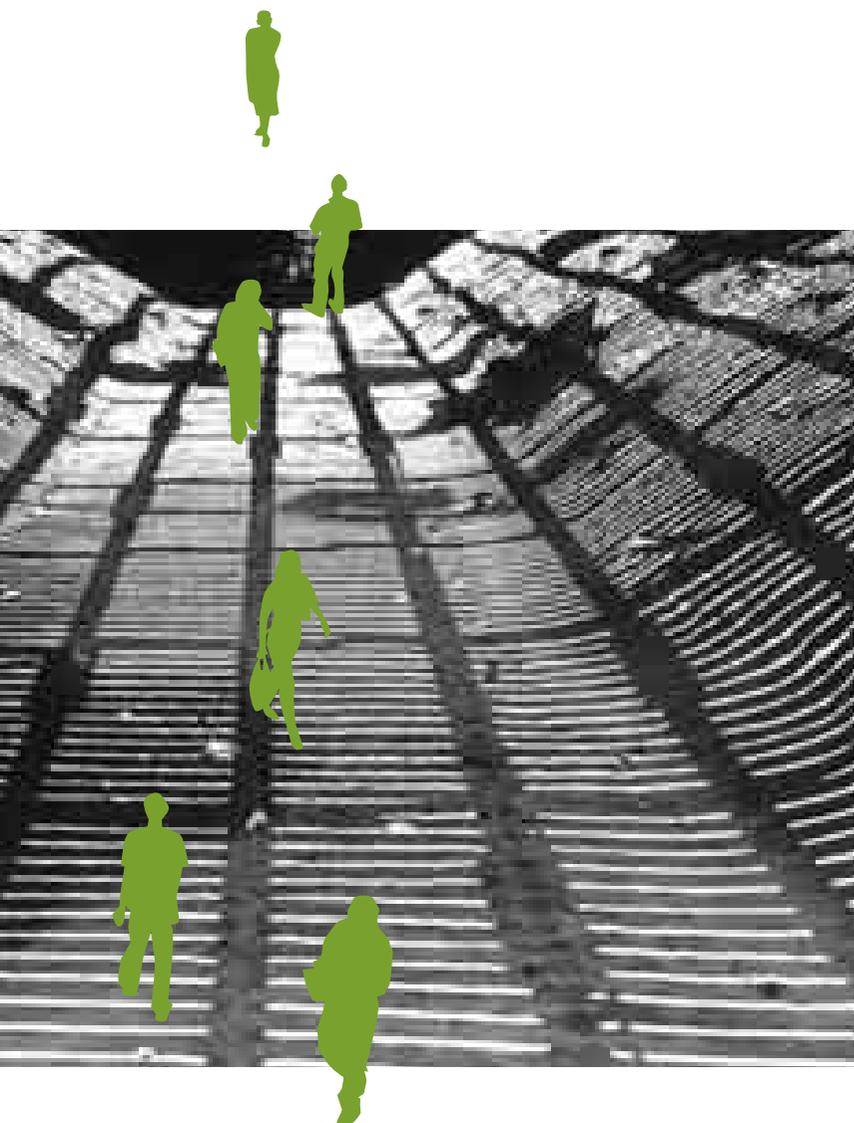
A urbanização vertiginosa, ao final de um período de acelerada expansão da economia brasileira, introduziu um novo e dramático significado: as cidades, nesse período, passaram a retratar – e reproduzir – as injustiças e desigualdades da sociedade. A precariedade habitacional vem assumindo contornos cada vez mais graves desde a década de 80, quando se inicia o período de estagnação da economia do país. Essa precariedade expressa-se nas favelas, que ocupam praças, morros, mangues e beiras de córregos, e que são maiores e mais densamente populadas nas grandes cidades; no superadensamento dos cortiços em regiões centrais e intermediárias das cidades; nos loteamentos irregulares e clandestinos, sem infra-estrutura e equipamentos públicos; nas ocupações irregulares de áreas ambientalmente frágeis. Entre 1991 e 2000, o número de favelas aumentou 22%, e a população morando em favelas é sempre expressiva nas maiores cidades: 20% no Rio de Janeiro e em Belo Horizonte, 22% em São Paulo, 31% em Fortaleza, 46% em Recife (MARICATO, 2001, p.38).

Esse aumento da precariedade habitacional relaciona-se em parte com o colapso da política de financiamento habitacional do país em meados da década de 80, com a quebra e desmonte do BNH. Ressalto o “em parte”, pois apenas cerca de um terço das 4,5 milhões de unidades habitacionais produzidas durante a existência do Banco foram destinadas aos setores populares. E ainda não se sabia que, depois, teríamos políticas habitacionais nacionais ainda mais frágeis.

Após o desmonte do SFH, o órgão federal responsável pela política habitacional experimentou um período de alta instabilidade: do Ministério do Interior, em 1985 o BNH passou para o Ministério do Desenvolvimento Urbano que, em 1987, transformou-se em Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano e, em 1988, em Ministério da Habitação e Bem-Estar Social, extinto em 1989. Então, a política de habitação voltou para o Ministério do Interior. Em 1990, foi criado o Ministério da Ação Social, depois Ministério do Bem-Estar Social, onde passou a funcionar a Secretaria Nacional de Habitação. No Governo Fernando Henrique Cardoso, a Secretaria Nacional da Habitação foi subordinada ao Ministério do Planejamento e Orçamento; e foi instituída a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, vinculada à Presidência da República, que se responsabilizou pelas instituições ligadas à política habitacional até 2003, quando foi criado o Ministério das Cidades, no qual se alocou a Secretaria Nacional de Habitação.

Essa instabilidade foi causa e efeito da impossibilidade de se constituir uma política habitacional efetiva em âmbito federal nesse período: por um lado, reflete a perplexidade do poder público ante ao desafio de reconstruir as bases financeiras de um programa habitacional de porte, em substituição ao BNH. Por outro lado, provoca novas dificuldades para o poder executivo construir programas e esquemas financeiros com algum grau de continuidade.





O enfraquecimento do FGTS resultou em significativa redução do montante disponível para habitação; a despeito de um aumento dos desembolsos pelo Governo Federal, os gastos com habitação, em 1990, representavam apenas 22% do valor gasto em 1980 (ARRETCHE, 1998, p. 110). Extinto o BNH, e transferida a gestão do FGTS para a Caixa Econômica Federal, com a arrecadação em declínio nos anos 80 por conta da crise econômica, não apareceu no país nenhum novo projeto consistente e duradouro de política habitacional durante os governos Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso.

A dificuldade de construir-se uma política nacional explica em parte o surgimento de respostas locais, que produziram arranjos sociais e políticos, em experiências importantes sob vários aspectos.

A redemocratização: novos atores sociais, novas propostas para a política urbana e habitacional

Com os primeiros governos civis iniciou-se um difícil processo de saneamento de um rombo financeiro herdado e buscou-se maior transparência nas contas do FGTS. A Lei Federal nº 5.107/66, que criou o FGTS, instaurou também um Conselho Curador do Fundo; a representação dos trabalhadores no Conselho Curador do FGTS contribuiu ativamente para o saneamento do Fundo, na década de 90, numa intervenção inédita e importante, de representações populares nos rumos da política habitacional. Essas representações populares contudo visaram principalmente a proteger os recursos da poupança dos trabalhadores; consequência disso, contribuíram para tornar ainda mais evidentes as limitações daquele modelo de financiamento (ver Leis Federais nº 7.839 e 8.036, de 1990).

A situação agravou-se durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, que impôs progressivas dificuldades ao acesso de Estados e municípios aos recursos do FGTS. Os recursos a fundo perdido anualmente previstos no Orçamento Geral da União para a habitação de interesse social, considerados alternativa complementar, são pouco expressivos, são freqüentemente cortados e não levam a oferta relevante de habitação.

Além das questões de financiamento da política habitacional, que seguem sem solução, o processo de redemocratização implicou também a renovação dos atores sociais envolvidos na questão. Pela primeira vez na esfera nacional, os segmentos populares atuaram como sujeitos, e não como *objetos* ou mutuários da política; de atores passivos, passaram a atores ativos nos processos de construção das políticas.

Fator sem dúvida relevante nesse processo foram, a partir da década de 70, os movimentos populares de luta por moradia, em bairros e regiões de algumas cidades, depois em organizações cada vez mais abrangentes. O fim da década de 80 e a década de 90 caracterizam-se pela consolidação desses movimentos em redes nacionais, que reivindicavam progressivamente maior participação nas instâncias nacionais de decisão e condução das políticas. Os movimentos de luta por moradia no Brasil organizaram-se em agregações nacionais como a União Nacional de Movimentos de Moradia (UNMM) e o Movimento Nacional

de Luta por Moradia (MNLN), ambos integrantes da Central de Movimentos Populares (CMP), com atuação importante nos movimentos por moradia, e que agrega movimentos populares também nas áreas de transporte, gênero e raça. Além dessas, agregou-se também a CONAM (Confederação Nacional de Associações de Moradores), existente desde o fim da década de 70 e que, na década de 90, passou a participar nos fóruns nacionais de disputa pela construção de novas políticas. Além desses, aproximaram-se também o Fórum Nacional pela Reforma Urbana, a luta pela implementação do Fundo Nacional de Moradia Popular e o processo de implementação do Conselho Nacional das Cidades.

O período anterior à Constituição de 1988 foi de grande importância para que se conhecessem e reconhecessem muitos dos atores sociais comprometidos com o ideal da reforma das políticas urbanas e habitacionais. Os movimentos de luta por moradia agregaram-se a ONGs, representantes de setores profissionais e universitários e técnicos do poder público comprometidos com a democratização do planejamento e da gestão, na ampla coalizão denominada “Movimento Nacional pela Reforma Urbana”, depois renomeada “Fórum Nacional de Reforma Urbana”. Desde então, esse Fórum tem sido um dos principais espaços de colaboração entre os movimentos de luta por moradia, e de interlocução de suas principais lideranças com outros segmentos da sociedade, e com o poder público.

A primeira grande conquista popular foi a inclusão de um capítulo de Política Urbana na Constituição de 1988, por Emenda Popular – Emenda Pela Reforma Urbana – que alcançou 250 mil assinaturas e criou o capítulo da política urbana. Nesse capítulo, reconhecem-se as questões urbanas como tema de interesse nacional a partir de três parâmetros: a função social da propriedade e da cidade; a gestão democrática da cidade; e o direito à cidade e à cidadania (CF, art. 182 e 183).

Apesar de o Brasil ser reconhecido na esfera internacional do Direito à Moradia desde 1992, no contexto da criação da Agenda Habitat, só em 2000 o direito à moradia foi incluído no texto constitucional, por emenda constitucional.

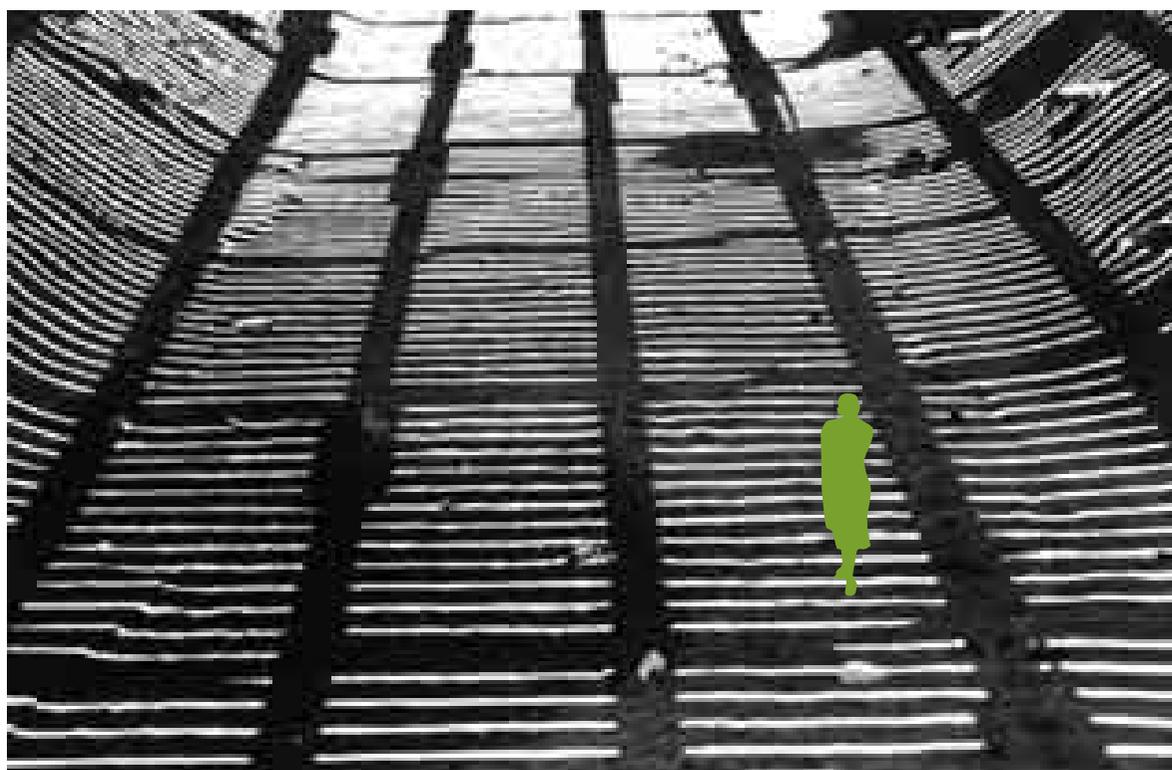
A Constituição redefiniu também as competências das esferas federativas: à União, compete instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. A promoção de programas de construção de moradias, a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico são competências comuns da União, Estados e municípios. Aos municípios, cabe a promoção do ordenamento territorial, por meio do planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo (art. 21 a 30).

Experiências municipais de políticas habitacionais sobre bases democráticas

Pela Constituição de 1988, os municípios foram promovidos à categoria de ente federativo, co-responsável por promover as políticas habitacional e urbana. Isso potencializou experiências já em andamento, no esforço de preencher o vácuo criado pelo esvaziamento da política nacional, e fez surgir novas soluções no nível local.

Algumas delas foram fundamentais para responder aos desafios, influenciando decisivamente a formulação de propostas em nível nacional, especialmente quanto à participação das comunidades, como sujeitos ativos.

Em Recife, foram criados perímetros específicos, nos quais as favelas são designadas como Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) e legitimam-se as ocupações populares, algumas nos bairros mais bem localizados da cidade. Cada ZEIS recebe um plano de urbanização, e a política para cada área é construída por uma Comissão de Urbanização e Legalização da Posse da Terras de Especial



Interesse Social, composta de integrantes da comunidade (BOTLER e MARINHO, 1997, p.33-43).

Em São Paulo, uma política habitacional para a produção massiva de unidades novas em locais distantes e segregados deu lugar, no período 1989-1992, a uma política diversificada, com urbanização de favelas, intervenção em cortiços, regularização fundiária e provisão de unidades novas (por empreiteiras e em regime de mutirão), em muitos projetos dos quais a comunidade participou ativamente. Nos projetos em mutirão, houve inovações importantes, como a construção de unidades verticais e a idéia de autogestão: mais do que doar horas de trabalho para construir, as comunidades organizadas reduzem os custos da moradia, conforme assumem cada vez mais o gerenciamento dos recursos (CYMBALISTA e ROLNIK, 2003).

Em São Paulo/SP, de 2001 a 2004, trabalhou-se no sentido de prover-se habitação de interesse social nas regiões centrais do município, demanda cada vez mais claramente explicitada pelos movimentos de luta por moradia no Centro da cidade. Em escala reduzida, o Programa Morar Perto combina uma série de instrumentos: provisão de novas unidades; locação de imóveis, com subsídios (como a Locação Social ou a Bolsa-Aluguel); iniciativas regulatórias (delimitação de ZEIS em áreas desocupadas ou ocupadas por cortiços); e IPTU Progressivo no Tempo. Essas iniciativas são articuladas pelo Plano Diretor Municipal, aprovado em 2001, e geridas pelo Conselho Municipal de Habitação, com representantes escolhidos em eleições diretas (CYMBALISTA e MOREIRA, 2002).

Em Diadema/SP, a partir de 1993, a idéia das ZEIS foi aprofundada, articulando-se as políticas habitacional e fundiária do município: parte significativa das áreas desocupadas do município foram designadas como Áreas de Especial Interesse Social, só podendo ser ocupadas com projetos de habitação de interesse social. Na prática, criou-se uma reserva de terras para os mais pobres da cidade – redistribuição notável da riqueza fundiária, num país onde os padrões de zoneamento sempre funcionaram no sentido contrário, com reserva de terras para os mais ricos. Essa redistribuição de poder foi tema de muitos embates entre os movimentos organizados de luta por moradia e a Câmara dos Vereadores, esta pressionada de um lado pelas bases eleitorais e, de outro lado, pelos interesses dos proprietários de terras no município, os quais, de início, resistiram à mudança no zoneamento (MOURAD, 2000).

Em Belo Horizonte/MG, desde 1989 vem sendo construído um sistema municipal de política urbana e habitacional, com as respectivas instâncias participativas: Conselhos de Habitação e Política Urbana, Conferências Municipais de Política Urbana (quadrienais). Desde 1995, há em Belo Horizonte o Orçamento Participativo da Habitação, que destina à habitação uma parcela dos recursos municipais, cujo emprego é decidido de forma participativa, pelas regras do Orçamento Participativo (CYMBALISTA, 2001).

Porto Alegre vem realizando desde 1990 uma ambiciosa política de regularização fundiária em áreas centrais do município, com reassentamento dos grupos deslocados

pelos processos de regularização e reurbanização, com legitimação dos assentamentos informais e manutenção das populações nas regiões bem localizadas do município (OSÓRIO, 1998).

Há elementos comuns a todas essas experiências: os setores populares reposicionam-se na construção da política, como interlocutores e participantes; e a maior presença do município na implantação dessas políticas. Os Estados, que têm políticas habitacionais, mostraram-se impermeáveis às inovações.

Mas os municípios, mesmo nas experiências mais inovadoras, não foram capazes de equacionar inteiramente o problema do déficit habitacional – que exige muitos recursos e continuou crescendo nesse período de dificuldades econômicas. Falta nessa cadeia, justamente, um sistema nacional de financiamento. Mas as experiências municipais revelaram elementos fundamentais para qualquer política habitacional bem-sucedida: ela tem de ser diversificada e articulada à política fundiária; e, principalmente, que a participação e a co-responsabilização dos atores sociais são indispensáveis.

As Políticas Nacionais pós-Constituição

O mais específico da política urbana e habitacional começou na regulamentação da Constituição de 1988. Saúde, Assistência Social, Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (o SUS, o ECA, a LOAS) conseguiram ser regulamentados e implementados em prazo relativamente curto (até meados da década de 1990), mas a política urbana demorou mais, o Estatuto da Cidade tramitou no Congresso desde 1990, e só foi aprovado em 2001 (Lei 10.257/01), depois de longa negociação e mediante pressão dos setores populares representados no Fórum Nacional pela Reforma Urbana; e a política habitacional segue sem regulamentação completa.

Para a Habitação, os movimentos populares construíram uma proposta de sistema nacional de política habitacional e urbana, no início da década de 90, com o apoio de diversos atores progressistas. Dentre as inovações propostas no projeto estão: reconhecer as associações e cooperativas como agentes promotores da habitação; atender as demandas por moradia não só com construção de unidades novas, mas com alternativas adequadas a cada região; um conselho deliberativo e tripartite (governo, usuários, empresas) para gerir o Fundo; descentralizar recursos; e a participação da população em todas as etapas do processo. A proposta foi consolidada no Projeto de Lei nº 2.710 e, desde 1992, vem sendo negociada e reformulada.

Dessa discussão resultou um substitutivo ao PL 2.710, negociado como “emenda global” com Caixa Econômica Federal (CEF), Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI), Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), Câmara Brasileira da Construção Civil (CBIC) e outros.

Apesar da pressão permanente dos movimentos de luta por moradia, o Projeto só voltou a tramitar no início de 2003, já sob o governo Lula.

Em 2003, houve a maior mobilização já vista de setores da sociedade, pela participação popular na política urbana e habitacional no Brasil. A partir de agosto, foram realizadas milhares de Conferências Municipais das Cidades, em muitos municípios, que elegeram delegados para as 27 Conferências Estaduais das Cidades; esses delegados elegeram os 2.500 delegados para a Conferência Nacional, na qual foi eleito o Conselho Nacional das Cidades (14 representantes do poder público federal; 6 do poder público estadual; 10 do poder público municipal; 19 de movimentos populares; 7 de entidades empresariais; 7 de entidades de trabalhadores e sindicais; 4 de instituições acadêmicas e de pesquisa; e 3 de ONGs).

O Conselho Nacional das Cidades provocou mudanças no PL 2.710, quanto à participação popular. No início de 2004, o Governo Federal apresentou um substitutivo, enviado à Câmara dos Deputados e aprovado em junho de 2004. Na versão aprovada, o Conselho Nacional de Habitação foi substituído pelo Conselho Nacional das Cidades; e sua Câmara Técnica de Habitação (uma das subdivisões do Conselho) foi criada oficialmente como instância de gestão participativa da política. Esse PL está sob análise da Comissão de Constituição e Justiça do Senado (PLC 00036/2004).

Enquanto esse projeto tramita no Senado, o Governo Federal vem construindo a Política Nacional de Habitação, que institui o Conselho Nacional das Cidades como a instância de participação no nível federal. A Câmara Técnica de Habitação, composta de conselheiros e presidida pelo Secretário Nacional de Habitação, é a instância em que se discutem as diretrizes e estratégias da política. Por essa política, Estados e municípios terão de aderir ao Sistema Nacional de Habitação para obter parte dos recursos para a moradia; e exige-se que as políticas do Estado ou município prevejam instâncias participativas, gerindo Fundos Municipais e Estaduais de Habitação.

Diferentemente de outros sistemas, como o de Saúde ou de Assistência Social, não se exige que haja um Conselho Estadual ou Municipal específico de Habitação. Reconhecem-se, assim, as diferentes realidades dos municípios, cujas políticas habitacionais e urbanas têm sido acompanhadas ou geridas por vários conselhos: de habitação, de política urbana, de desenvolvimento urbano, de meio ambiente, ou conselhos que combinam várias dessas deno-

minações. Está implícita aí a idéia de empoderar as instâncias já existentes de participação na política urbana, em vez de criar-se mais um conselho, além dos vários já em funcionamento. A política e o Projeto de Lei exigem planos municipais e estaduais de habitação, também construídos com participação popular (BRASIL, 2004).

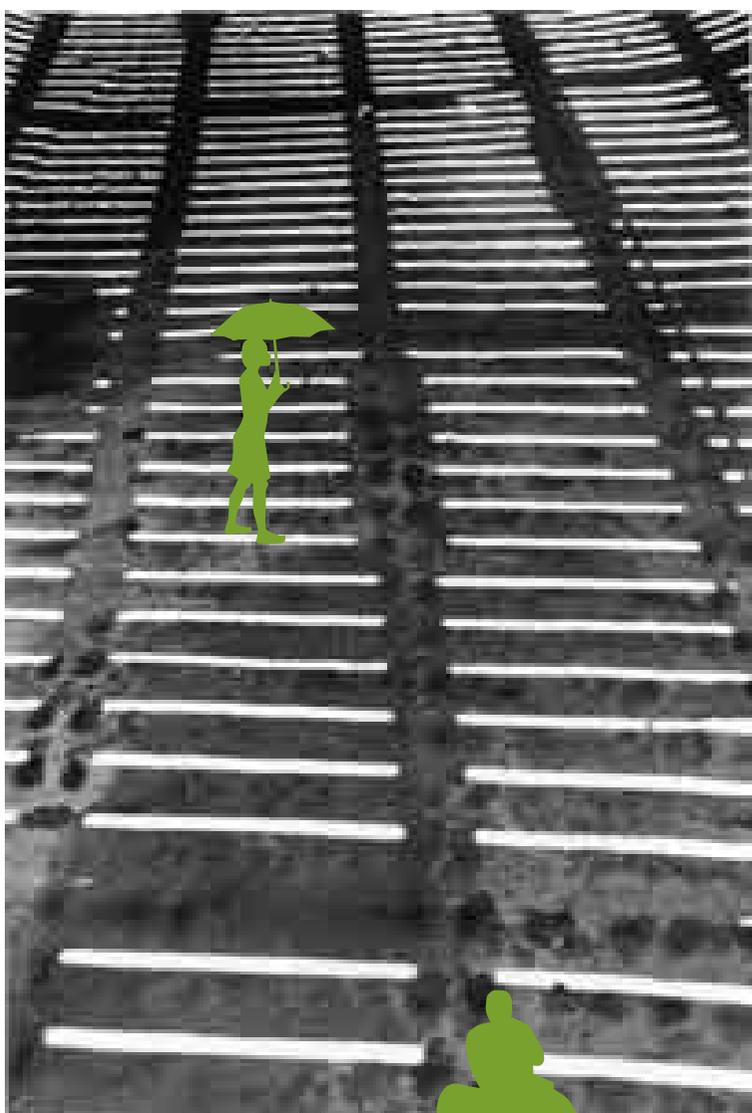
Perspectivas e Considerações Finais

Espera-se que o Senado Federal aprove o PLC 00036/2004, completando assim a estrutura institucional do Sistema, com Secretaria Nacional de Habitação (órgão executivo); Conselho Nacional das Cidades (órgão gestor participativo); Fundo Nacional de Moradia Popular; Conferências bianuais ou quadrienais das Cidades, em níveis municipal, estadual e federal (instâncias democráticas de debate da política e de escolha de representantes); Conselhos e Fundos, nos níveis estadual e municipal.

Já se sabe, no entanto, que a moldura institucional é necessária, mas não suficiente para reverter o triste quadro da habitação dos mais pobres. Por um lado, permanece a incerteza quanto aos recursos a fundo perdido que entrarão no sistema. Diferentemente de políticas de saúde e educação, não foi possível até agora garantir recursos “carimbados” para a política de habitação, a qual tudo parece indicar que permanecerá em grande parte dependente dos recursos do FGTS.

Talvez mais complexa do que a questão dos recursos financeiros é a articulação da política habitacional com a política fundiária. Esta última deve ser construída a partir dos Planos Diretores Municipais, mais sujeitos à ação de forças do nível local, freqüentemente conservadoras; em muitos casos, o desenho político é refratário à abertura de espaços centrais para a moradia popular, reservando-se aos mais pobres o lugar de sempre: nas bordas da cidade.

O momento, como se pode ver, é muito complexo: por todos os lados surgem críticas e questionamentos aos espaços e mecanismos de participação direta da população nas políticas públicas, em várias áreas da gestão pública – permanência do clientelismo, impossibilidade de efetiva repartição de poder e riqueza, cooptações. Enquanto isso, um grupo de atores está ainda na luta para implementar um sistema que, provavelmente, nascerá com poucos recursos e em um contexto macroeconômico adverso. Será que esse sistema já nascerá velho?



Referências bibliográficas

ARRETCHE, M. “Política habitacional entre 1986 e 1994”. In: ARRETCHE, M. e RODRIGUEZ, V. (orgs.). *Descentralização das políticas sociais no Estado de São Paulo*. São Paulo: FUNDAP/IPEA/FAPESP, 1998.

BOTLER, M. e MARINHO, G. “O Recife e a regularização dos assentamentos populares”. In: ROLNIK, R. e CYMBALISTA, R. (orgs.). *Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social*. São Paulo: Instituto Pólis, 1997. (Revista Pólis, 29).

CYMBALISTA, R. e ROLNIK, R. “Communities and local government: a case study in São Paulo – Housing construction in the Apuanã self-managed community project”. In: HARRISON, P.; HUCHZERMEYER, M. & MAYEKISO, M. (orgs.). *Confronting fragmentation: housing and urban development in a democratic society*. Johannesburg: Juta&Co/University of Cape Town Press, 2003.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Política Nacional de Habitação*. (mimeo).

CYMBALISTA, R. *Conselhos de Habitação e Desenvolvimento Urbano*. São Paulo: Editora Pólis, 2001. (Cadernos Pólis, 1).

CYMBALISTA, R. e MOREIRA, T. *Habitação – Conselho Municipal*. São Paulo: Instituto Pólis/IEE-PUC-SP, 2002. (Cadernos do Observatório dos Direitos do Cidadão, 10).

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo. 1960, 1970 e 2000.

MARICATO, Erminia. *Brasil, cidades: Alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

MOURAD, Laila Nazem. *Democratização do acesso à terra em Diadema* [Dissertação de Mestrado]. Campinas: FAU-PUCAMP, 2000.

OSÓRIO, Letícia. *Regularização Fundiária de Assentamentos Informais em Porto Alegre* [Dissertação de mestrado]. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1998.

Cultura e Governança

um olhar transversal de futuro para o município

■ **Hamilton Faria**

poeta e pesquisador do Instituto Pólis

Altair Moreira

jornalista e assessor cultural do Instituto Pólis

As relações governança e cultura não têm sido objeto de debate nos últimos anos - algumas experiências de gestões culturais democráticas são estudadas por instituições de pesquisa e intervenção – no entanto, cresce a compreensão da importância da cultura nas grandes cidades e também nas regiões de florestas. O governo do Estado do Acre, por exemplo, estimula projetos culturais a partir da idéia da Florestania, ou seja, a cidadania da floresta. O Fórum Intermunicipal de Cultura (FIC) trabalha há quase dez anos a cultura como qualidade de vida e desenvolvimento humano e, mais recentemente, com a importância da arte e da cultura para o reencantamento do mundo. Não é mais possível pensar na mudança social de qualquer país, localidade ou mesmo do planeta sem considerarmos as realidades culturais. O debate sobre reforma urbana, direito à cidade e à sustentabilidade, já começa a abrir os olhos para as expressões e manifestações culturais do território.

Partimos de noções que ampliam os horizontes da cultura para além das artes: valores, raízes, práticas cotidianas, obras de arte, do pensar, da imaginação e humanidades.

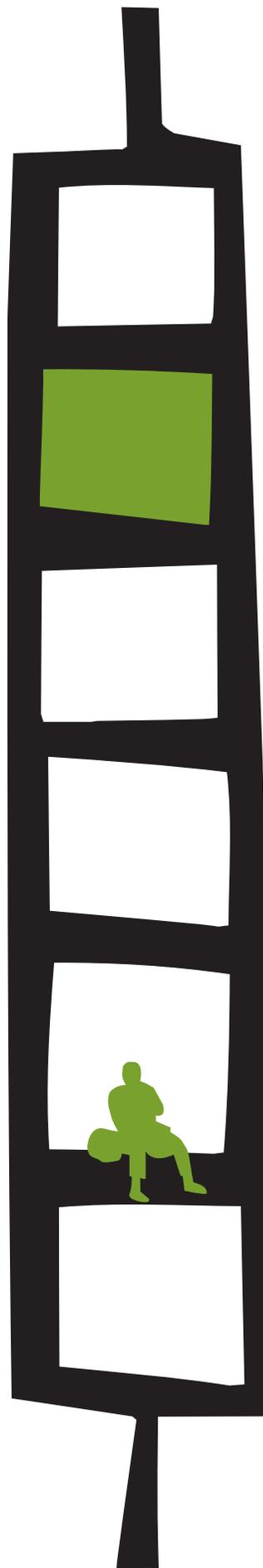
Se a governança não for norteadada por essa premissa, estaremos operando apenas com fatias da realidade, sem qualquer transversalidade. A cultura entendida apenas como atividade artística não dá conta da complexa realidade, do local ao global.

Vemos, na maioria dos governos locais que prezam a governança no campo cultural, a equação “cultura é igual arte”. Assim, questões como os patrimônios materiais e imateriais, valores de direitos e da paz, as humanidades, a cultura política, a cultura alimentar e a cultura ecológica situam-se fora do arcabouço de políticas e da governança do território.

Assinalemos duas questões:

1. A cultura é central para as práticas e reflexões da governança desde que consideremos que estamos construindo paradigmas para uma nova cultura, inclusive a do governar, que não pode desconhecer que qualquer projeto de uma outra cidade deve constituir-se a partir dos vários rostos e cores e da herança da localidade, suas manifestações, vivências, celebrações, contribuições culturais de todos os matizes. Uma localidade que não valoriza a sua cultura cai na fácil armadilha de que a economia é prioritária e implementa um projeto de cidade de uma modernidade tosca, árida, acrílica, expressão do desenvolvimento material de cidades do primeiro mundo ou das metrópoles globais, que não se desenha a partir dos impulsos civilizatórios das realidades locais.

2. A cultura é um cenário em que estão presentes atores, vidas significativas, escolhas e raízes, sonhos e história, memória e patrimônios. Não se trata apenas de um lugar adequado para que a arte se realize. A governança deve entender a centralidade da cultura em todos os processos vitais: da moradia à segurança alimentar, da educação aos processos participativos, do transporte aos valores da convivência pacífica.



Portanto, especificaremos alguns caminhos para pensarmos uma governança no campo cultural que trabalhe com a transversalidade:

A governança democrática da cultura é central para os governos locais e para todas as instâncias de gestão do território

A cultura tem sido tratada secundariamente pelos governos. Os orçamentos públicos são reveladores: o do Ministério da Cultura é de 0,6% da União, o do Governo do Estado de São Paulo situa-se em torno de 0,4% e o da maioria dos municípios brasileiros que têm essa rubrica não ultrapassa os 2%. O da cidade de São Paulo gira em torno dos 1,5% do orçamento da cidade, com possibilidade de reduzir-se para 1,2% em 2005.

As políticas de cultura compõem muito pouco a fisionomia das políticas governamentais. Muitas vezes, a cultura tem finalidade eleitoreira – visa a atender a clientelas interessadas em solidarizar-se com os seus currais. Esse cenário tem mudado muito nas grandes cidades, mas ainda sem uma maior compreensão do papel da cultura na cidade. Os gestores de governos e da sociedade, os atores públicos e privados deveriam ter projetos culturais e conectar-se com a visão cultural da cidade, bem como munir-se de indicadores culturais para o seu desempenho público.

Santo André/SP, na gestão Celso Daniel, foi exemplo de como um projeto de cidade (“Santo André, Cidade do Futuro”) orienta culturalmente os seus atores, compreendendo o desenvolvimento da cultura para o desenvolvimento local. Porto Alegre/RS também entendeu, desde os anos 90, a cultura como central para o desenvolvimento integral de seus cidadãos.

Cada esfera de governo deve compreender a importância da cultura para a cidadania - a cultura ambiental, a cultura no trânsito, os valores culturais na saúde, a cultura alimentar, os processos de criação, difusão e consumo das artes, os valores éticos. Os agentes de saúde estão sendo capacitados para a cultura da paz; no trânsito crescem movimentos pela paz; as políticas de segurança alimentar cada vez mais valorizam a herança cultural dos alimentos da comunidade; nos movimentos sociais, particularmente entre os jovens, crescem as manifestações pelos direitos culturais e a valorização da expressão cultural da localidade. Os municípios se culturalizam rapidamente mas ainda poucos governos e gestores sociais estimulam uma governança sensível aos processos culturais.

A cidadania cultural e o desenvolvimento humano são novos paradigmas para uma governança democrática

Desde o final da década de 90 a cidadania cultural tem povoado as formulações das políticas públicas de cultu-

ra. Estabelecidos os parâmetros iniciais por Marilena Chauí (Gestão Luiza Erundina 1989-1992), impulsionados e desenvolvidos por algumas gestões culturais, pelo Fórum Intermunicipal de Cultura (FIC), por ONGs e outras instituições, fóruns e movimentos (Barracões Culturais da Cidadania/Itapeverica da Serra, Corredor Cultural de Rio Claro, SESC - São Paulo, SESC - Campinas, SESC - Rio de Janeiro, Fórum de Cultura de São Luís, Coletivo do ABC, Gestão de Cultura de Belém e, recentemente, o Ministério da Cultura), a cidadania cultural tem sido compreendida como um conjunto de direitos – direito de pertencer, criar, produzir, participar, escolher identidades, participar dos processos culturais, direito à paz e à vida. Entender que a luta pela cidadania cultural é essencial na luta pelo direito a cidades justas, democráticas e sustentáveis, é compreender a contribuição da cultura para os novos paradigmas urbanos.

Além disso, a cultura é capaz de problematizar a qualidade do desenvolvimento, os processos subjetivos não reconhecidos quando se aferem resultados do desenvolvimento e da qualidade de vida, enfim, o processo de humanização da sociedade.

Se compreendermos que o desenvolvimento material somente terá sentido se combinado com o desenvolvimento humano, considerado não apenas a conquista dos direitos básicos e das políticas sociais, mas também pela realização da cultura, suas vivências, celebrações, mitos, poéticas e todo o enriquecimento do imaginário, teremos dado um passo decisivo para uma visão de município mais humano.

A inclusão social não se realizará sem a inclusão cultural

Qual o significado da inclusão cultural? Incluir onde? Na sociedade consumista e individualista de mercado ou numa sociedade pautada por uma ética da vida em que as contribuições da diversidade compõem a paisagem de uma sociedade multicultural? Entendemos que o papel da governança é estimular a realização da cultura por todos os segmentos e atores para que possam desenhar a



partir da sua inserção intercultural um projeto de cidade. Os governos têm, no campo da cultura, conversado com os mesmos atores das elites culturais locais; alguns estimulam novos espaços e ações culturais mas sem capilaridade massiva e permanente nos bairros mais distantes. As formas de representação ainda aglutinam em sua maior parte as linguagens artísticas, as corporações, os notáveis, os militantes, mas não contam com a participação ativa dos que vivem a exclusão social e cultural.

Como considerar realizada a inclusão social se os valores, comportamentos, modos de vida, imaginários, raízes, práticas e heranças culturais, manifestações, fabulações e celebrações da maioria da população são desconhecidos das gestões?

Em recentes Conferências Municipais de Cultura (São Paulo, Piracicaba) e fóruns locais e nacionais de cultura e nos encontros preparatórios do Seminário de Políticas Públicas para as Culturas Populares do Ministério da Cultura tem sido proposta a realização de mapeamentos culturais para identificar manifestações e dinâmicas culturais nas cidades.

Consideramos que uma governança democrática deva articular a inclusão social e cultural e estabelecer metas de desenvolvimento cultural nos planos de governo.

O reconhecimento da diversidade e dos direitos culturais no território deve ser base da governança local

Uma comunidade e uma cidade são formadas por identidades plurais e, dessa forma, devem se apresentar ao mundo, transformar-se em cidadãos. Uma governança que não

reconhece a pluralidade de seus cidadãos está condenada a governar prioritariamente para a elite cultural, política ou burocrática da localidade. É pela diferença que afirmamos a nossa auto-estima, pertencimento a comunidade e valorizamos a nossa identidade. A questão da identidade é complexa, pois no mundo contemporâneo é cada vez mais móvel, aberta, transcultural e não cristalizada a partir de raízes fechadas. Um dos papéis mais importantes da governança local é reconhecer essa diversidade e torná-la dialógica e intercultural, fazendo circular discursos e ações dos diferentes segmentos e atores, visando ao enriquecimento cultural através da afirmação das diferenças. Assim, pode-se chegar a uma cidade humana e sustentável.

A centralidade da cultura é contraponto às forças de mercado que tudo transformam em mercadoria

O mundo contemporâneo transformou não apenas objetos em mercadorias, mas poéticas, imaginários e emoções. Segundo Edgard Morin, mercantilizou a alma. Aqui o papel da governança, contribuindo para democratizar a distribuição de serviços e oportunidades, pode ser contraponto não apenas à ideologia do neoliberalismo, mas ao processo de mercantilização e privatização da vida. Entre a postura irresponsável do estado mínimo e aquela superada historicamente do estado máximo está a do estado responsável que apóia práticas e desenvolve políticas não valorizadas pela economia de mercado, mas vitais para o desenvolvimento humano da comunidade.

No campo da cultura podemos citar áreas e ações em que o estado pode atuar: educação para os valores e direitos; formação de agentes culturais comunitários; expressões da cultura popular; manifestações culturais dos jovens dos bairros e processos participativos - conselhos, fóruns e conferências.

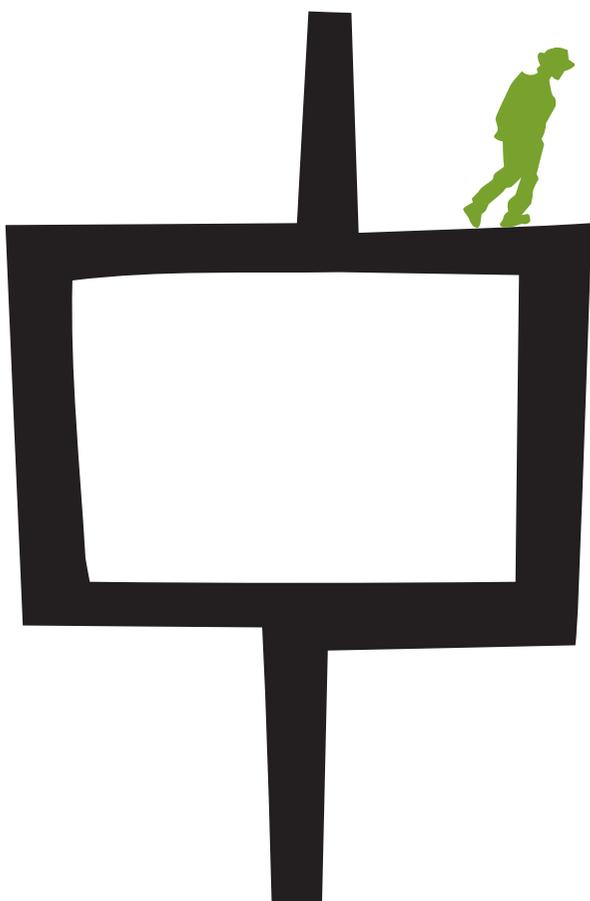
Criar oportunidades econômicas para a região, estimulando economias solidárias da cultura que permitam o acesso da população aos processos de criação e fruição, através de projetos e fundos de cultura, pode ser uma alternativa para fortalecer a parte não mercantilizável da cultura.

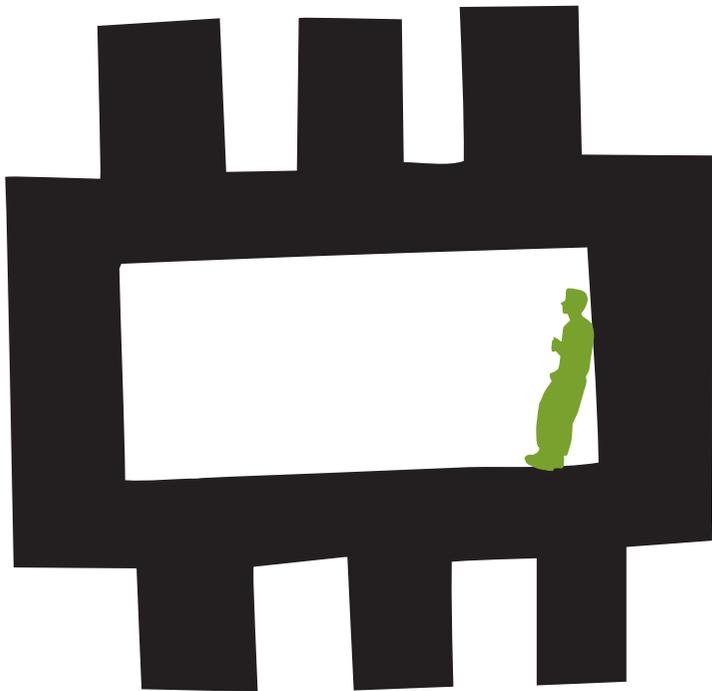
Em São Paulo, movimentos culturais e o Legislativo propuseram leis à Secretaria Municipal de Cultura beneficiando o teatro (Lei de Fomento) e jovens dos bairros (VAI – Valorização das Iniciativas Culturais), destinando recursos orçamentários a essas atividades não comerciais.

Finalmente, o aumento do orçamento do estado para a cultura é fundamental para valorizar as ações da governança. Hoje praticamente o orçamento é consumido pela manutenção de equipamentos e pagamento de funcionários, restando muito pouco para novos investimentos em ações culturais.

Os processos participativos são condição para uma nova cultura política da governança democrática

Estamos vivendo um momento de reavaliação dos processos participativos nas cidades. Na verdade, a participação cidadã tem sido restrita enquanto definidora de políticas públicas nos espaços institucionais. A participação nem sempre é bem vista pelos governos pois pode redefinir





planos, dificultar alianças pré-estabelecidas para a governabilidade, criar “tensões insolúveis” e estabelecer reivindicações não previstas. Muitos governos referem-se aos Conselhos Municipais como local destinado à participação e põem em funcionamento essas instituições apenas para demonstrar a legalidade das ações de políticas públicas ou consultar alguns parceiros importantes para a governança. Alguns vão mais além: organizam conselhos, estruturam atividades, convocam conferências e estimulam fóruns, mas ainda assim a governança é pouco partilhada. O município pode construir mecanismos de participação favoráveis à criação de uma cultura participativa, desde fóruns, conselhos regionais, até, no caso da cultura, fundos de cultura e conselhos municipais de cultura, compartilhando o fazer cultural. A gestão cultural e os atores culturais no município devem se convencer da importância de construir modos alternativos de gestão. A frequência da sociedade civil na política cultural pode torná-la com o rosto da diversidade, humanizar relações, mudar as práticas arraigadas do corporativismo, formatar um projeto político-cultural de prosperidade material e espiritual junto com a localidade. O compartilhamento é uma socialização de saberes e querer, um aprendizado democrático entre os diferentes e o que os une é a igualdade de participação política e de decisão coletiva. Contribui no amadurecimento político de todas as partes e para a inversão de prioridades na gestão pública.

A cultura participativa é também importante na formação cultural de sujeitos ativos, inventivos, capazes de mover a sociedade para alternativas sociopolíticas inovadoras. Pode assegurar a continuidade dos projetos significativos para a sociedade, a moralização da coisa pública, a gestão transparente e ética, formação de comunidades vigilantes dos direitos conquistados, difusão da criação e fruição cultural

nos espaços públicos. Enfim, pode ser componente básico para o enraizamento e valorização da criação sociocultural e do pertencimento a localidade.

Alguns desafios dos conselhos de cultura podem ser apontados: ampliação de suas representações, tornando-as multidisciplinares – além das linguagens artísticas tradicionais (teatro, música, artes visuais, literatura e outras), podem ser agregadas representação de movimentos sociais – homossexuais e GLS, movimentos negros, de mulheres, moradores-sem-tetos etc., representantes de novas dinâmicas urbanas – hip-hop, grafiteiros, grupos jovens e representantes das culturas de direitos humanos, cultura da paz e humanidades em geral, dos meios de comunicação e outros.

A criação de mecanismos, tais como, conferências de cultura, descentralizadas nas diversas regiões dos municípios, com poder de definição dos eixos da política pública, é importante para um processo democrático de governança. Além disso, o estímulo à auto-organização cultural da sociedade, à implantação de colegiados e conselhos junto aos serviços, audiências públicas com a população sobre orçamento, prestação de contas e escutas culturais nos diversos espaços e regiões enriquecem o quadro participativo.

A cultura participativa é muito mais abrangente que o conselho mas pode enriquecer o cenário em que o conselho atua e redefinir o papel do conselheiro na cidade. O conselheiro deve se tornar agente multiplicador de governança democrática, com capacidade técnica para entender os mecanismos burocráticos da gestão pública, definir propostas e ações culturais na cidade e reforçar a autonomia dos movimentos sociais.

É urgente a criação de conselhos gestores nas cidades com o papel de integrar os diversos conselhos e políticas e contribuir para a criação de um projeto global de cidade. Teriam a função básica de garantir a transparência da gestão e a moralidade do uso do dinheiro público e o acompanhamento da implantação dos projetos sociais e culturais definidos como centrais.

Os conselhos da forma como estão estruturados ainda guardam características corporativistas, estão relacionados a áreas sem representá-las, sem vínculos com as dinâmicas da sociedade civil, restritos aos grupos que representam, muitas vezes não olham a cidade mas buscam relações políticas e apoios para realizar eventos ou atividades. Os

conselhos precisam contextualizar-se na cidade para que a cultura seja considerada na sua totalidade e não apenas como um segmento da realidade.

Assim, os conselhos devem descentralizar a sua ação no território, buscando a capilarização das políticas públicas e convergindo para uma atuação integrada no espaço da cidade.

A governança democrática e participativa precisa combinar a agilização dos espaços institucionais de representação com o fortalecimento das ações diretas e autônomas e contribuir para a mobilização das convergências, diálogos e sinergias entre os atores individuais e coletivos. Sem isso a governança poderá ser reconhecida e legítima, mas não estará trazendo o compartilhamento, base de um novo paradigma do ato de governar.

A reforma do Estado é imprescindível para uma boa governança

Não bastará um processo participativo ativo se os órgãos de gestão das políticas públicas não forem ágeis o suficiente para impulsioná-lo. O Estado precisa de uma mudança completa na sua cultura administrativa e operacional: desde entender uma visão do público até permitir a liberdade de debate e diferença de opiniões no interior da máquina pública, rompendo com a cultura do medo, ainda muito presente, inclusive, nas gestões democráticas; desde impulsionar a capilaridade das políticas públicas, que dificilmente chegam aos públicos prioritários, até romper com a excessiva centralização em órgãos e pessoas. Mesmo os conselhos municipais são extensão do imobilismo da máquina pública preparada não para políticas públicas democráticas, mas para o clientelismo. Uma máquina despreparada tanto para uma ação do Estado provedor como para uma ação compartilhada com atores, parceiros, mercados, etc.

No campo cultural observa-se o conflito entre o tempo burocrático do Estado e o tempo cultural, que é dinâmico, ágil e criativo. As ações e decisões são morosas, desconhecem necessidades e dinâmicas e sem preparo para tratar com atores não tradicionais e com experiências inovadoras.

A integração entre políticas públicas otimiza a ação cultural no território

As estruturas de poder foram feitas para a ação compartimentada. Some a isso a concorrência dentro dos próprios governos entre gestores e instâncias. Nos municípios há uma corrida para a legitimação frente aos poderes políticos presentes no território. Quanto maior a afirmação dessa ou daquela área, tem-se como resultado o aumento de verbas, o poder de decisão, aumento de influências, prestígio, etc. No entanto, é urgente a necessidade de considerar a

totalidade do público e buscar ações integradas.

Fala-se muito sobre a relação entre cultura e educação, base de uma política pública que incide sobre os valores de cidadania. É rara entre os municípios brasileiros a existência dessa articulação tanto no campo dos governos como da sociedade civil.

Culturalizar a escola e educar a cultura para que os valores compartilhados se afirmem é prioridade número um da governança no campo cultural. Ações intersecretariais, equipamentos comuns, como, por exemplo, os Centros de Educação Unificados (CEUs), presença de outras esferas de governo nos conselhos de cultura e diálogos transdisciplinares podem contribuir para evitar a segmentação da governança cultural democrática.

No entanto, embora as relações entre cultura e educação sejam básicas, a integração do conjunto de políticas públicas deve se dar para a construção de um governança apoiada num projeto global de cidade.

O local, o nacional e o global: as três faces da diversidade e da interculturalidade

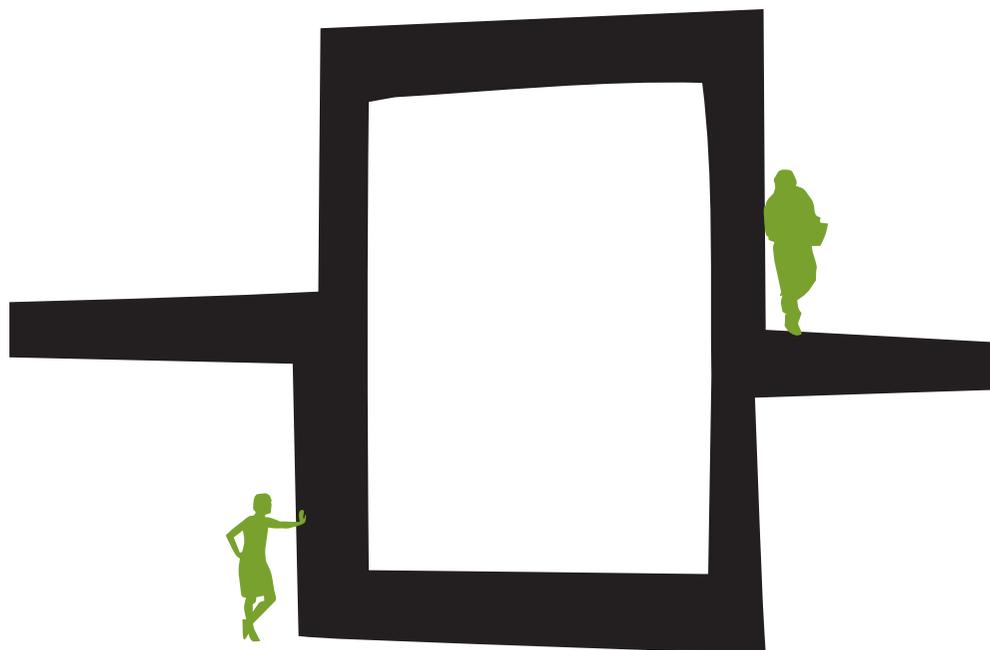
A abordagem desse tema é necessária, pois sem essa articulação estaremos ainda vivendo um paradigma estático e fechado de governança cultural. Vivemos num mundo de realidades locais - o local como campo fundamental da vitalidade cultural, das diversidades, mas não podemos esquecer que estamos num planeta com seus desafios vitais para os países e regiões.

Muitos projetos culturais bem sucedidos têm sabido articular os planos locais/regionais, os nacionais e os de caráter global. Sem essa articulação intercultural dificilmente estaremos ampliando os horizontes da cultura e as suas possibilidades de virem contribuir para a emergência de novos paradigmas de governança e de novos modos de ser da humanidade.

Conclusão

Entender o cenário cultural como contexto das políticas públicas e da governança democrática, é central para que o direito à cidade seja conquistado por seus habitantes de forma diferenciada de um lugar para outro.

A criatividade local é o caminho para que a cidade se construa de multiculturalidades e as políticas públicas não sejam mera expressão da universalidade ou extensão de outros paradigmas constitutivos das hegemonias globais ou nacionais. A governança democrática se dará também se os movimentos socioculturais forem capazes de modificar a estrutura da produção cultural, da circulação e do consumo. E só será possível se tiver capacidade de huma-



nizar os municípios e estimular o fomento da organização de redes socioculturais no seu território.

A governança democrática sintonizada com políticas públicas de cultura poderá também criar meios para o estímulo à criatividade política, da tecnologia, da indústria, do comércio, da educação, das artes e do desenvolvimento social e comunitário.

Assim, a governança deverá encontrar novos caminhos para a gestão da cultura, para criação cultural e a oferta de bens culturais de consumo coletivo e sua articulação econômica com processos de preservação, recuperação e desenvolvimento dos patrimônios culturais locais e regionais.

A governança terá que ser exercida como um processo permanente de controle da gestão pública com avaliações qualitativas das ações socioculturais no território do município.

A governança compartilhada é a forma adequada para a criação de uma nova política social e cultural, para o estabelecimento da ética na política e para transformar o cidadão em protagonista para uma refundação do município.

A governança democrática com uma concepção cultural deverá ter como desafio estimular a criatividade das culturas locais, a sua circulação, a afirmação da cidadania embebida dos processos culturais locais e não simplesmente de uma pretensa universalidade que encobre a pauperização das raízes, práticas e imaginários da localidade e reforça hegemonias do global sobre o local, do nacional sobre os municípios e de grupos dominantes sobre a pujança da diversidade do território.

Encontrar caminhos para a construção de uma cultura de paz apoiada no reconhecimento da diferença entre os grupos que compõem a localidade, sua arte de convivência e de diálogo intercultural, bem como a criação de redes de solidariedade glocais, será um desafio constante da governança democrática.

Possibilitar o surgimento de uma governança capaz de humanizar relações, estimulando o desenvolvimento de potenciais humanos e de convívio, uma nova ética do ato de governar - tão desacreditado hoje - e, por que não, fomentar a crença de que é possível reencantar o mundo também pelo reencantamento da política como instrumento de facilitação da cultura do conviver (viver com, juntos) e da celebração entre as comunidades, caminho inadiável para a criação de um mundo mais humano.

Governança Democrática

e um novo paradigma de gestão de resíduos sólidos

Maria Elisabeth Grimberg ■

socióloga e pesquisadora do Instituto Pólis

Conforme Akerman (2004):

“O desafio para o século XXI não é mais apenas o de coordenar a produção e a distribuição de bens e serviços, mas o de organizar em torno de um projeto comum as energias, os recursos, as capacidades e potencialidades de sujeitos e organizações sociais. (...) Os mecanismos tradicionais de governo têm-se mostrado insuficientes para a consecução desse novo intento”.

O que indica que “há que se inventar novas arquiteturas de governo”, visto que “governar não precisa ser, apenas, o exercício de um mero poder executivo, mas o ato e o processo de organizar e articular relações entre diferentes categorias de atores. Assim:

“O conjunto de conceitos e estratégias abrigados sobre o termo ‘governança’ tem sido proposto como resposta a esses desafios. Não propriamente, ainda, como uma teoria, mas como um conjunto de enunciados e princípios gerais baseados em observações de práticas e problemas no campo da gestão urbana, em geral, e no âmbito de serviços e setores, em particular”.

Governança, portanto, pode ser entendido como um conceito em construção, que reflete necessariamente os interesses dos atores que a ele se referem. Aqui, o conceito será utilizado para analisar o novo processo em curso no País, no campo da gestão de resíduos sólidos, sob a perspectiva das redes e fóruns da sociedade organizada em torno deste tema.

Inicialmente, é preciso perguntar que fatores indicam a existência de um novo processo da gestão e da articulação de atores no campo dos resíduos sólidos. E, a seguir, qual a relação entre esse processo e o processo de governança democrática.

Primeiramente, é preciso destacar dados que expressam a magnitude do problema em âmbito mundial. Hoje, são produzidas 1,84 bilhões de toneladas de resíduos no mundo. As estimativas para 2004 apontam um crescimento de 7%, em relação a 2003. E entre 2004 e 2008, a produção de resíduos domésticos deverá aumentar em 31%, segundo estimativas da *Research and Markets*.

Dados do Banco Mundial (1992) apontam que os serviços de

limpeza municipais geralmente consomem entre $\frac{1}{5}$ e metade do orçamento das cidades em países de renda baixa ou média. Esse documento ainda ressalta que, nesses países, boa parte dos resíduos sólidos não é coletada.

De fato, no Brasil, é prática corrente os órgãos competentes dos municípios não coletarem resíduos nas regiões mais carentes das áreas urbanas, especialmente nas favelas, que não raro localizam-se nas beiras de córregos. Resultados: impactos na saúde humana e no meio ambiente.

Por outro lado, é comum também as prefeituras coletarem e destinarem os resíduos urbanos para lixões, locais sem infra-estrutura adequada, o que resulta em contaminação dos lençóis freáticos e cursos d’água, solos e ar. Razões para este tipo de atitude: os altos custos da coleta convencional e do gerenciamento de aterros sanitários (sistema que beneficia essencialmente as grandes empresas do setor, ainda que as cidades fiquem limpas; na visão de limpeza urbana como sinônimo de disposição de resíduos em aterros sanitários, o desperdício de matéria-prima costuma ser desconsiderado), falta de fiscalização efetiva dos órgãos competentes e a não-visibility das ações voltadas para saneamento ambiental. Também o setor privado costuma recorrer a essas práticas, muitas vezes descartando substâncias perigosas nos mesmos lugares, o que redobra a gravidade do problema. Por fim, tem-se uma parcela das 46 milhões de pessoas que passam fome, sobrevivendo nos e dos lixões, o que espelha a realidade social brasileira: a concentração de renda nas mãos de 10% da população.

Em síntese, o problema dos resíduos envolve, pelo menos, três grandes desafios: (1) a produção excessiva de resíduos (na contra-face do consumo igualmente descontrolado); (2) altos gastos públicos com sistemas convencionais de gerenciamento de resíduos; e (3) ausência de políticas públicas que avancem na direção da recuperação integral dos resíduos, mediante o reaproveitamento e a reciclagem, promovendo condições dignas de trabalho para os catadores.



Em curso um novo processo de gestão de resíduos urbanos

No Brasil, são geradas 150 milhões de toneladas de resíduos por dia; 60% deste total são destinados para lixões. Dados desta natureza são amplamente divulgados há anos no País, nos inventários do IBGE, em estudos acadêmicos e nos veículos de comunicação. Mas não causavam maiores repercussões na sociedade e nos governos, até que o UNICEF, em 1998, publicou um estudo informando a presença de 45 mil crianças vivendo em lixões! Iniciou-se outra “era” na gestão de resíduos no País.

A articulação de atores sociais e de gestores públicos, que já desenvolviam programas voltados para enfrentar esta situação, configurou uma mudança significativa. Primeiramente, constituiu-se um ideário comum do problema. A seguir, desenharam-se estratégias para enfrentá-lo de forma compartilhada. Criaram-se um programa e um fórum nacional denominados Lixo e Cidadania, cuja plataforma política refletiu a construção multisetorial. Surgiram novas iniciativas e requalificaram-se as existentes, com vistas a estruturar um sistema público de gestão de resíduos com inclusão social e preservação ambiental.

Este novo paradigma, que vem sendo formulado desde o final da década de 90, passou a pautar a discussão sobre os seguintes temas:

- a) “lixo” é um conceito a ser revisto;
- b) gestão de resíduos urbanos é atribuição do governo;
- c) a sociedade civil tem um papel a desempenhar na gestão de resíduos; e
- d) o setor empresarial tem responsabilidades nesta área.

“Lixo” é um conceito a ser revisto

A sociedade tem questionado o conceito de “lixo”, na medida em que ao tratarem-se os resíduos como lixo, afirma-se a lógica da “sujeira urbana” e a necessidade de contratar empresas privadas para os serviços de “limpeza urbana”. Numa outra lógica, os resíduos têm um ciclo de vida a cumprir, o que implica valorizá-los na cadeia produtiva da reutilização e da reciclagem. Geração de trabalho e renda e economia de recursos naturais são os desdobramentos da lógica do não-desperdício. Além disso, sob a lógica da sustentabilidade, deve-se investir em política pública para educação da população com vistas à mudança de atitudes e valores e não em gastos com varrer infinitamente as ruas sujas. Evidentemente, as cidades precisam dispor de infra-estrutura para descarte nas ruas. No Japão, por exemplo, não há varrição de ruas, apenas recolhimento de resíduos de poda. Ou seja, investiu-se em educar a população para atitudes cidadãs.

A gestão de resíduos urbanos é atribuição do governo

Gestão de resíduos urbanos é atribuição de governo. Está na lei. Em tempos de valorização da “coisa pública”, com participação da sociedade e compartilhamento de responsabilidades, é preciso ter cuidado para não transferir responsabilidades do Executivo para a sociedade. O governo é a instituição que deve promover, coordenar e executar ações nesta área. A política pública tem participação social, no que se refere à garantia de espaços e mecanismos institucionais para que a sociedade faça parte do processo de afirmar o interesse público comum dos cidadãos e ci-

dadãs – mas não se devem confundir participação social e substituição do papel do Estado.

Implementar processos de gestão participativa implica criar um sistema de governança que incorpore as decisões de atores sociais plurais. Implica, por outro lado, que as organizações da sociedade civil se articulem, elaborem propostas, criem instrumentos para comprometimento do executivo com as demandas sociais, exijam o cumprimento dos compromissos, pressionem por novos espaços de compartilhamento da gestão e ocupem os já existentes.

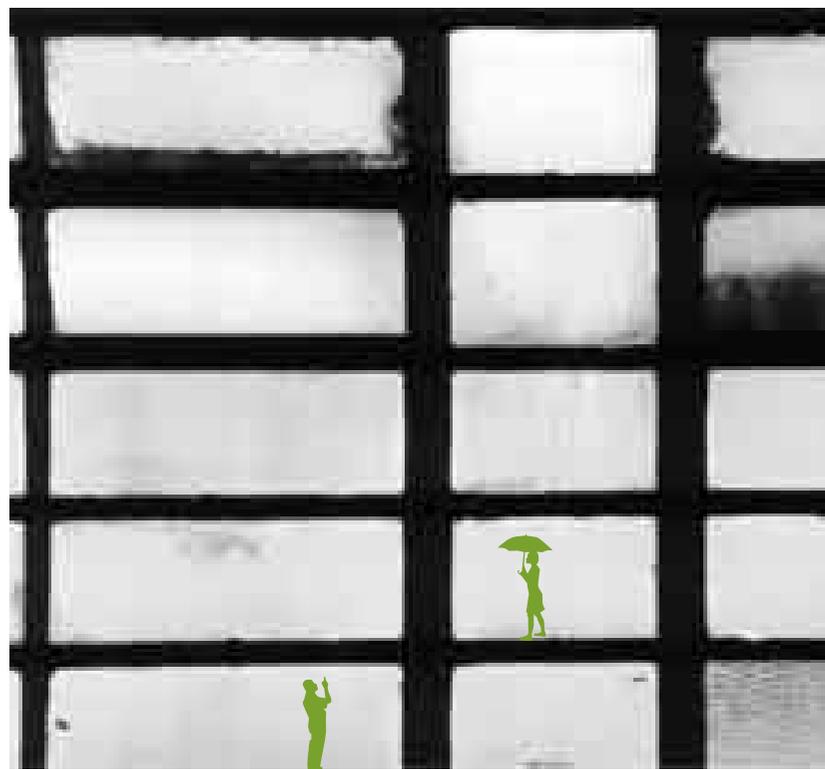
A experiência de fóruns da sociedade, entre 2000 e 2004 atesta a validade de iniciativas desta natureza. Em São Paulo, nesses anos, elaborou-se uma plataforma socioambiental para a gestão de resíduos, no contexto do Fórum Lixo e Cidadania da Cidade de São Paulo. Na campanha eleitoral de 2000, atores sociais plurais valeram-se desta plataforma, como instrumento político, para conseguir que alguns candidatos à prefeitura se comprometessem com implementá-la. Os fóruns organizados cobraram o cumprimento do compromisso quando o novo governo assumiu. Iniciou-se assim, em São Paulo, uma experiência de governança no campo da gestão de resíduos:

- o governo instituiu um grupo intersecretarial para elaborar o modelo de coleta seletiva da cidade e um decreto-lei;
- a sociedade e o governo passaram a negociar qual o modelo de coleta seletiva a ser implantado no município;
- os fóruns organizados da sociedade estruturaram um plano de ações, apresentado ao governo, que serviu de referência para a construção da política pública voltada para a coleta seletiva, triagem e beneficiamento de materiais recicláveis;
- o governo incorporou no seu programa algumas dimensões da concepção proposta pela sociedade.

34

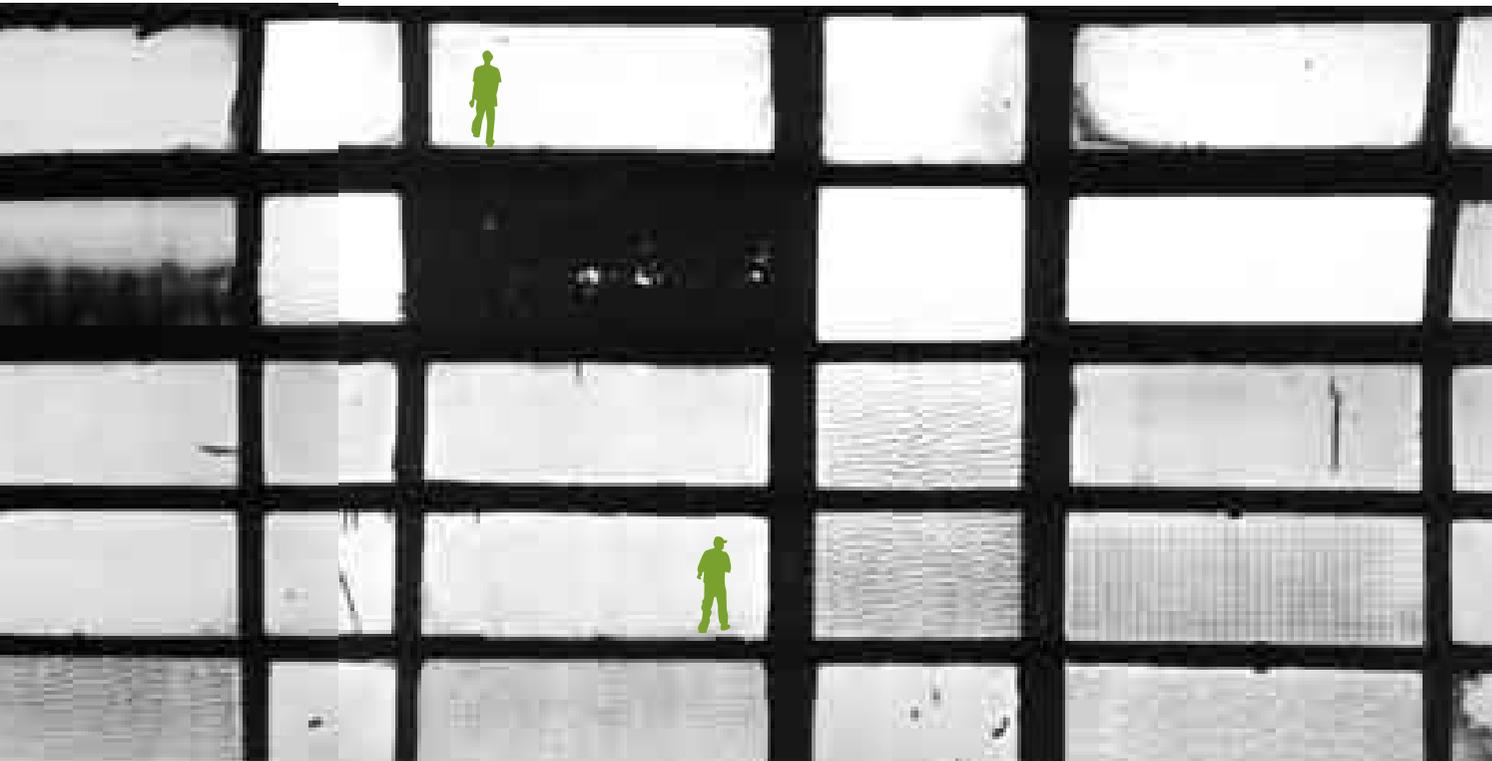
Desta forma, enfim, criou-se o Programa Coleta Seletiva Solidária, cuja principal diretriz é a integração dos catadores de rua no sistema público de recuperação de materiais recicláveis.

Os resultados numéricos do sistema público de reaproveitamento de resíduos, com inclusão social, são modestos – apenas 1% do total dos resíduos secos destinados para aterros sanitários são reciclados hoje em São Paulo; e, dos 20 mil (estimativas do Instituto Pólis) catadores de rua que atuam individualmente, somente 700 estão integrados em cooperativas que operam o Programa. Os maiores ganhos são qualitativos. A implantação de um modelo híbrido operado pelo poder público e por cooperativas autônomas – afirma-se como uma opção eficiente e socialmente inclusiva para São Paulo e para o país. A construção de uma política pública de resíduos sólidos avançou na direção da governança democrática, quando se somaram fóruns da sociedade formulando propostas de um novo sistema público de recuperação e processamento de recicláveis, organizações de catadores operando adequadamente a triagem e beneficiamento dos resíduos, e a Prefeitura investindo, ainda que de forma insatisfatória, na viabilização deste sistema.



Dificuldades, conflitos, embates fizeram parte desta experiência e neste artigo não será possível desenvolver todas estas questões¹. Abordaremos, contudo uma das maiores contradições constatadas no percurso da gestão compartilhada, o que certamente merecerá um maior aprofundamento em outra oportunidade. Ao mesmo tempo em que o governo propõe-se a incorporar os catadores, confere-lhes tratamento extremamente desigual, em termos de volume de recursos e garantias dadas às empresas. No final de 2002, instituiu-se uma lei criando, entre outras medidas, o regime de *concessão*, que autorizou empresas privadas a operarem os serviços de limpeza urbana por vinte anos, mediante pagamento pela Prefeitura de uma tarifa, cujos fundos viriam da cobrança de taxa dos usuários. Instituiu também a figura da *permissão* dos serviços, quando de interesse social, com vistas a contemplar o trabalho prestado pelas cooperativas de catadores que se integrassem no sistema público. Mas uma das cláusulas da lei reza que “a permissão será outorgada por prazo indeterminado, a título precário e revogável a qualquer momento, por ato unilateral da Administração, sem direito a indenização”. Isso configura uma evidente disparidade na forma de a lei tratar as empresas privadas – empresas fortes e estruturadas – e as cooperativas de catadores, que enfrentam toda a sorte de fragilidades e dificuldades. O governo pode retirar os cooperados dos seus locais de trabalho, em trinta dias! Garantias de 20 anos para as empresas, e praticamente nenhuma garantia para as cooperativas de catadores que prestarem este serviço à cidade.

¹ Veja mais em Gestão Sustentável de Resíduos – Estudo de caso sobre o Programa Coleta Seletiva Solidária realizado pelo Instituto Pólis, 2004. Na Internet, em www.polis.org.br.



A experiência de São Paulo/SP confirma a reflexão de Calame (2004):

“Tradicionalmente, os poderes públicos (...) costumam situar-se acima da sociedade, apesar de serem expressão dela mesma. A idéia de um diálogo em pé de igualdade, sem que a administração imponha sua linguagem, suas categorias mentais, suas restrições, seus procedimentos e seus ritmos, continua sendo pouco compartilhada, principalmente, quando se trata do diálogo com as categorias mais pobres da sociedade, mais afastadas do poder e de seus códigos”.

Outro exemplo de governança nesta área ocorreu em São Bernardo do Campo/SP, município onde funcionava, há mais de 30 anos, um dos maiores lixões do país, com a presença de mais de 500 pessoas que viviam no e do lixão. Em 1998, a Prefeitura de São Bernardo do Campo decidiu enfrentar o problema no marco da Campanha Criança no Lixo Nunca Mais, promovida pelo UNICEF. A Prefeitura e o UNICEF desenvolveram uma parceria que resultou na criação do Programa Lixo e Cidadania, buscando ser referência para o país.

Esta experiência contém elementos que apontam para uma nova cultura política. Muito contribuiu, para o sucesso da experiência, o fato de o Prefeito definir o Programa Lixo e Cidadania como programa prioritário de governo. A participação do UNICEF foi igualmente decisiva, bem como a criação de uma instância intersecretarial que se reuniu sistematicamente por dois anos. O Instituto Pólis teve oportunidade de contribuir no processo de estruturação das atividades no primeiro ano de implementação das ações, o que representou um marco em sua atuação neste campo de trabalho.

Assim, uma equipe intersetorial atuou na identificação comum do problema e no planejamento conjunto das soluções.

Não se constrói uma gestão compartilhada ‘do dia para a noite’; é preciso pactuar objetivos, metas e responsabilidades. A mudança de visão de como formular e implementar

uma política pública com a participação de atores da sociedade também é processo lento cuja importância deve ser sinalizada ao longo de todas as etapas de elaboração e implantação de ações.

Outro aspecto a ser destacado nesta experiência de governança foi a superação do “sentimento” de paralisia e impotência face à magnitude dos problemas envolvidos no lixão do Alvarenga. Além dos já citados tempo de existência e presença de número expressivo de crianças e adultos, a área, de 400 mil metros quadrados, recebia diariamente enormes cargas de resíduos, inclusive tóxicos e estava sujeita a riscos ambientais de diversos níveis (já houve explosões); e o local também abrigava um desmanche de veículos roubados. Mas, apesar do desafio e nas palavras de um técnico, durante o planejamento do Programa, referindo-se à reunião de várias secretarias: “com todos reunidos a gente não se sente impotente!”

A soma de vontade política do governo, conhecimentos técnicos dos gestores públicos, experiências e acúmulos das iniciativas da sociedade propiciou as condições para mudar uma situação crítica. Mais que isso, produziu-se no âmbito da equipe executiva a confiança de que “desta vez o problema será resolvido”. Criou-se um clima de respeito mútuo e de escuta apurada do que cada um tinha a dizer ou propor, o que consolidou a prática de uma gestão efetivamente compartilhada e integrada. Outro processo ocorreu simultaneamente: a capacitação para implantação de ações articuladas entre si. A experiência de planejar com o auxílio de novas metodologias também contribuiu para que o processo fosse produtivo e animado. Nas sessões de elaboração do plano global de ações foram utilizadas técnicas de visualização, dinâmicas interativas e de relaxamento, não convencionais neste contexto de trabalho (metodologia de moderação, exercícios de sociopsicodrama, música).

A mudança de comportamento da equipe técnica, embora

de difícil mensuração, pode ser observada não só pelos resultados do programa, mas também na assiduidade dos técnicos; na duração das reuniões (ninguém se apressava para sair); no comprometimento espontâneo das pessoas com os encaminhamentos; no pronto agendamento de novas reuniões/atividades; e nas iniciativas. Estes são resultados de processo, imprescindíveis para mudar estruturas governamentais cristalizadas.

É fundamental identificar as resistências dentro e fora da máquina de governo, que devem ser enfrentadas para que o processo deslanche. Evidentemente, os problemas não foram todos equacionados, já que este é um dos setores mais complexos das administrações municipais.

Por fim:

“(…) para que surja uma real parceria em torno de um projeto comum, é necessário que exista liberdade de negociação e de iniciativa por parte de cada parceiro, caso contrário, os poderes públicos acabam sufocando aqueles mesmos de quem pretendem obter a adesão. (...) A arte da governança é a arte de conceber instituições públicas cuja lógica profunda seja coerente com as missões que lhes são atribuídas” (CALAME, 2004).

Governança envolve de um lado a determinação do executivo em mudar uma situação e de outro a capacidade da sociedade para se articular, formular propostas e se mobilizar para exigir e participar da implementação das mudanças. Para consolidar um processo de governança, é preciso construir um sistema de monitoramento das atividades do poder público, para que controle social seja efetivo.

A sociedade civil tem um papel a desempenhar na gestão de resíduos

Fóruns e redes da sociedade, que atuam neste tema em todo o Brasil, têm trabalhado para construir uma nova concepção de gestão de resíduos, em que a sociedade traz suas propostas e define junto com o governo o modelo de gestão a ser implementado.

A sociedade pode e deve ser chamada a participar de programas “3 Rs” – reduzir, reutilizar, reciclar. “Reduzir” pressupõe educação para recusar embalagens e contribuir para minimizar a geração de resíduos. Para isso, a população tem de encontrar embalagens retornáveis (melhores que as descartáveis, mesmo que sejam recicláveis). Ainda não há informações suficientes sobre embalagens capazes

de garantir real qualidade ao produto e que, ao mesmo tempo, sejam ambientalmente sustentáveis. Faltam análises que indiquem quanto de matérias-primas e energia são consumidas para produzir cada tipo de embalagem, na produção, distribuição e pós-consumo. Cabe à sociedade pressionar para que se tenha acesso a este tipo de informação. Deve-se exigir, por exemplo, que as embalagens tenham rótulos que indiquem percentuais de matérias-primas e energia consumidas para produzi-las.

Para “Reutilizar” é preciso que se ofereçam embalagens reutilizáveis para a mesma finalidade: por exemplo, garrafas de bebidas que voltam para o ciclo da produção e são usadas para reenvasamento.

À população cabe separar, limpar e entregar seus materiais para organizações de catadores e/ou programas; participar de programas e iniciativas voltadas para reaproveitar resíduos dos pós-consumo e pagar taxa de resíduos (onde houver).

O setor empresarial tem responsabilidades que vão além do cumprimento da lei

Pela lei, a destinação dos resíduos perigosos ou resultantes de processos produtivos é responsabilidade do gerador; os resíduos domiciliares são responsabilidade dos governos municipais; e discute-se hoje a responsabilidade estendida do gerador, ou seja, conseguir que o gerador assuma uma parcela dos custos ambientais da geração de resíduos. Por exemplo: a destinação adequada de embalagens (40% do total de resíduos gerados) requer a participação dos empresários; e a responsabilidade pós-consumo deve ser diferenciada, pois o consumidor não define o perfil dos produtos e das embalagens que consome. É preciso instituir uma nova ética no circuito da produção e oferecer análises comparativas de ciclo de vida, para que se avaliem as vantagens ambientais de embalagens de vidro, plástico, cartonada, metal, etc. A população não poderá escolher o que seja melhor para o meio ambiente, se não tiver alternativas e informações acessíveis.

Uma Política Nacional de Resíduos Sólidos, como marco regulatório, poderá definir também metas para substituir produtos-embalagens, por soluções mais adequadas ambientalmente.



Enquanto não se constitui esta Política, cabe ao setor empresarial antecipar-se nas iniciativas para reduzir a geração de resíduos: a questão é ética e de responsabilizar-se pelas gerações atuais e futuras. É preciso estancar o excesso de embalagens – produto de caráter intermediário – no ato de compra e venda. É preciso que se produzam carros, geladeiras, fogões, telefones, relógios como produtos duráveis. Nenhuma sociedade tem o ‘direito’ de exaurir os recursos naturais em nome da satisfação egoísta de seus desejos de consumo.

Por outro lado, há desafios também para a sociedade: definir os produtos efetivamente necessários para assegurar qualidade de vida a todos, e produzidos sem afetar a capacidade de suporte da Terra.

Como afirma Maria Helena Castro:

“A discussão mais recente do conceito de *‘governance’* ultrapassa o marco operacional para incorporar questões relativas a padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico. Incluem-se, aí, não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses (...), como também redes sociais informais (...), hierarquias e associações de diversos tipos. Em suma (...) a maior ou menor capacidade de governança depende, por um lado, da possibilidade de criação de canais eficiente de mobilização e envolvimento da comunidade na elaboração e implementação de políticas públicas e, por outro, da capacidade operacional da burocracia governamental, seja nas atividades de atuação direta, seja na capacidade efetiva de regulação. Em outras palavras, embora não se trate de ‘pré-requisitos’ para a gestão participativa, a questão institucional – devido ao seu caráter estratégico – pode ser determinante para o sucesso ou o fracasso de políticas de cunho participativo” (AZEVEDO, 1997).

Para finalizar, Calame (2004) traz uma reflexão interessante, ao definir governança no contexto do século XXI:

“Não será pela inserção de indivíduos isolados, como produtores e como consumidores, por leis universais do mercado ou pela inserção dos Estados, cada um com suas “vantagens comparativas” predefinidas pelo mercado mundial, que se construirá o mundo de amanhã, mas sim pelo esforço de comunidades plurais por construir um destino e uma história comuns”.

Referências bibliográficas

BANCO MUNDIAL. *Prioridades Ambientais para o Desenvolvimento*, Desenvolvimento e Meio Ambiente - Relatório sobre Desenvolvimento Mundial. 2002.

AZEVEDO, S. “Políticas Públicas e Governança em Belo Horizonte”. In: *Cadernos IPPUR*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

CALAME, P. *Repensar a gestão de nossas sociedades – 10 princípios para a governança do local ao global*. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. (Cadernos de Proposições para o Século XXI, 9).

AKERMAN, M. “Território, governança e articulação de agendas”. In: *Gestão Local nos Territórios da Cidade*. São Paulo: Secretaria Municipal das Subprefeituras de São Paulo, 2004.

O Direito à Cidade

como paradigma da governança urbana democrática

Nelson Saule Jr. ■

advogado e pesquisador do Instituto Pólis

O Direito à Cidade como condição para cidades justas, humanas e democráticas

O novo milênio aponta para um crescimento mundial da população vivendo nas cidades, considerando que metade da população mundial vive em aglomerados urbanos. Estima-se que, em 2050, a taxa de urbanização no mundo chegará a 65%. Governar democraticamente as cidades, como territórios de grande riqueza e diversidade econômica, ambiental, política e cultural, de modo que sejam respeitados os direitos dos habitantes, é um desafio para a humanidade, no novo milênio.

Nossas vivências nas cidades, na busca para criar as condições necessárias para vivermos em harmonia, paz e felicidade, têm combatido os modelos de sociedade com elevados padrões de concentração de riqueza e de poder, usufruídos por um reduzido número de pessoas e aglomerados econômicos. E temos enfrentado os processos acelerados de urbanização, que contribuem para a degradação do meio ambiente e para a privatização do espaço público, gerando empobrecimento, exclusão e segregação social e espacial.

As cidades como espaço social que ofereçam condições e oportunidades equitativas aos seus habitantes, de viverem com dignidade, independente das características sociais, culturais, étnicas, de gênero e idade, felizmente continuam a ser objetivo de muitos indivíduos, grupos sociais, organizações da sociedade, movimentos populares, instituições religiosas, partidos políticos, gestores públicos, comprometidos em alcançar um vida melhor, de felicidade, paz, harmonia e solidariedade para as pessoas, nas cidades.

Para que haja cidades justas, humanas, saudáveis e democráticas, é preciso incorporar os direitos humanos no campo da governança das cidades, de modo que as formas de gestão e as políticas públicas tenham como resultados de impacto a eliminação das desigualdades sociais, das práticas de discriminação em todas as formas da segregação de indivíduos, grupos sociais e comunidades, em razão do tipo de moradia e da localização dos assentamentos em que vivam.

Em diversas regiões do mundo, são muitas as experiências de lutas sociais para modificar os modos de governar, planejar e desenvolver as cidades, de modo que os seus habitantes apropriem-se e usufruam a riqueza, tanto no aspecto econômico como também na produção do conhecimento e da cultura.

No Brasil, tem sido relevante a relação construída de diversas organizações não-governamentais, movimentos populares, associações profissionais, pesquisadores, grupos religiosos, organizações políticas que, a partir do processo de democratização do país em meados dos anos 80, adotam uma plataforma de reforma urbana para mudar a realidade de segregação, discriminação e desigualdade nas cidades brasileiras. Esta relação construída tem como marcos referenciais a ética e a solidariedade, que se materializam numa coalizão de organizações populares e da sociedade civil denominada Fórum Nacional de Reforma Urbana.

Esta plataforma foi apresentada ao Congresso Brasileiro, no processo constituinte que resultou na Constituição Brasileira de 1988, mediante uma emenda popular de reforma urbana com os seguintes objetivos:

Reconhecimento do direito à cidade: reconhecimento dos direitos das pessoas que vivem na cidade, como um direito fundamental.

Aplicação dos princípios das funções sociais da cidade e da propriedade: condicionar as atividades econômicas e de desenvolvimento e o direito à propriedade urbana, a uma política urbana que promova as funções sociais da cidade e da propriedade.

Implementação da gestão democrática da cidade: fortalecer o papel dos municípios para a promoção de políticas públicas que assegurem os direitos dos habitantes das cidades mediante uma gestão democrática das cidades, de modo a assegurar a participação popular dos segmentos em situação de desigualdade econômica e social.

No campo institucional, este Movimento pela Reforma Urbana teve como conquista o capítulo da política urbana na Constituição brasileira e da lei nacional Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) e a criação do Ministério das



Cidades. O Fórum Nacional de Reforma Urbana também é protagonista, com outros atores sociais, da primeira Conferência Nacional das Cidades, realizada em 2003, com o objetivo de estabelecer as diretrizes e metas das políticas nacionais de desenvolvimento urbano, habitação, saneamento ambiental e transporte e mobilidade urbana, e da implantação do Conselho Nacional das Cidades (abril de 2004), composto de diversos segmentos do Poder Público e da Sociedade Civil.

O Fórum Nacional de Reforma Urbana tem uma coordenação nacional, assim composta:

- Movimentos Populares: União Nacional por Moradia Popular (UNMP), Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM), Central de Movimentos Populares (CMP), Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN);
- Entidades Profissionais: Federação Nacional dos Arquitetos, Associação dos Geógrafos do Brasil (AGB), Associação

Brasileira de Engenheiros e Arquitetos, Federação Nacional dos Sindicatos dos Engenheiros (FISENGE, FENAE), Federação Nacional dos Servidores da Caixa Econômica Federal, Federação Nacional dos Estudantes de Engenharia e Arquitetura (FENEA);

- Organizações Não-Governamentais: Instituto Pólis, Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), FASE, IBASE, CAAP, Bento Rubião, COHRE, Associação Nacional dos Transportes Públicos (ANTP).

A noção política e cultural do direito à cidade como carro chefe da reforma urbana, a partir da edição do Estatuto da Cidade (lei nacional de política urbana), transformou-se num marco referencial legal e institucional para as experiências existentes nas cidades brasileiras. A adoção de legislações nos municípios, que reconhecem direitos de grupos sociais que vivem em assentamentos informais, criam instrumentos de participação popular na gestão da cidade, dentre os quais os conselhos e as conferências das cida-

des. O orçamento participativo reforça a vinculação entre governança urbana democrática e políticas públicas que priorizem a proteção e a realização dos direitos coletivos dos habitantes mais vulneráveis que vivem nas cidades.

O direito à cidade, adotado pelo direito brasileiro, o coloca no mesmo patamar dos demais direitos de defesa dos interesses coletivos e difusos, como por exemplo o do consumidor, do meio ambiente, do patrimônio histórico e cultural, da criança e adolescente, da economia popular. Esta experiência brasileira é inovadora quanto ao reconhecimento jurídico da proteção legal do direito à cidade, na ordem jurídica interna de um país.

A forma tradicional de buscar a proteção dos direitos dos habitantes das cidades nos sistemas legais traz sempre a concepção da proteção de um direito individual, de modo a prover a proteção dos direitos da pessoa humana na cidade. A concepção do direito à cidade no direito brasileiro avança, ao ser instituído com objetivos e elementos próprios, configurando-se como um novo direito humano, e, na linguagem técnica jurídica, como um direito fundamental.

A internacionalização do Direito à Cidade – das Conferências Globais ao Fórum Social Mundial

A experiência brasileira de buscar o reconhecimento institucional do direito à cidade a partir de uma ação política da defesa da implantação da plataforma da reforma urbana contribuiu para que fosse introduzido, gradativamente, nos fóruns internacionais urbanos, o direito à cidade, na pauta dos processos globais voltados a tratar dos assentamentos humanos. Cabe destacar o Tratado sobre a questão urbana, denominado “Por Cidades, Vilas e Povoados, Justos, Democráticos e Sustentáveis”, elaborado na Conferência da Sociedade Civil Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, durante a Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, na cidade do Rio de Janeiro (ECO-92). Esse Tratado foi construído com as contribuições do Fórum Nacional de Reforma Urbana e da organização internacional Habitat Internacional Coalition.

Neste Tratado, o direito a cidades é concebido como o direito à cidadania – direito dos habitantes das cidades e povoados a participarem na condução de seus destinos. Inclui o direito à terra, aos meios de subsistência, à moradia, ao saneamento, à saúde, à educação, ao transporte público, à alimentação, ao trabalho, ao lazer, à informação. Inclui também o direito à liberdade de organização; o respeito às minorias e à pluralidade étnica, sexual e cultural; o respeito aos imigrantes e o reconhecimento de sua plena cidadania; a preservação da herança histórica e cultural e o usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado, sem distinções de gênero, nação, raça, linguagem e crenças.

O Tratado compreende a gestão democrática da cidade, como a forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades e povoados, submetida ao controle e participação da sociedade civil, destacando-se como prioritários o fortalecimento e autonomia dos poderes públicos locais e a

participação popular. A função social da cidade, que no Brasil passou a ser princípio constitucional da política urbana, tem a seguinte compreensão, neste Tratado: o uso socialmente justo do espaço urbano para que os cidadãos apropriem-se do território, democratizando seus espaços de poder, de produção e de cultura, dentro de parâmetros de justiça social e da criação de condições ambientalmente sustentáveis.

Outro processo global importante, no qual foi introduzido um diálogo sobre o direito à cidade e a reforma urbana, foi a Conferência Global sobre os Assentamentos Humanos das Nações Unidas, Habitat II, realizada na cidade de Istambul, em 1996. Nesta Conferência, o tema que gerou maiores atenções e polêmicas foi o reconhecimento do direito à moradia como um direito humano, pelos organismos internacionais (como a Agência Habitat das Nações Unidas e os Governos dos Estados Nacionais). O reconhecimento do direito à moradia na Agenda Habitat – que é o documento oficial da Conferência, contendo um conjunto de compromissos para os países promoverem medidas que modifiquem as condições de desigualdade e de violações de direitos nos assentamentos humanos – foi um passo embrionário para a construção do direito à cidade na esfera internacional.

Na passagem para o novo milênio, o Fórum Social Mundial tornou-se palco privilegiado para a internacionalização do direito à cidade. A estratégia estabelecida por um conjunto de organizações da sociedade atuantes com as questões urbanas, foi elaborar uma Carta Mundial do Direito à Cidade. A primeira versão da Carta teve como subsídios a Carta Européia dos Direitos Humanos na Cidade, elaborada pelo Fórum de Autoridades Locais, em Saint Dennis, em maio de 2000, e o Tratado “Por Cidades, Vilas e Povoados, Justos, Democráticos e Sustentáveis”, plataforma brasileira do direito à cidade e a reforma urbana.

Desta articulação da Carta Mundial do Direito à Cidade no Fórum Social Mundial, têm participado as seguintes organizações:

- no âmbito nacional: o Fórum Nacional de Reforma Urbana, a Frente Nacional de Prefeitos, o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), o Fórum Permanente das Pessoas Portadoras de Deficiências, o Conselho Federal de Arquitetura, Engenharia e Agronomia (CONFEA), a Frente Nacional de Saneamento, o Fórum Nacional de Participação Popular, Associação Nacional de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), Confederação Nacional dos Profissionais Liberais e o Fórum Intermunicipal de Cultura – Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais;
- no âmbito internacional: COHRE, Centro de Proteção do Direito à Moradia, Habitat International Coalition, FECOC, Secretaria Latino Americana de La Vivienda Popular, International Research Group on Law and Urban Space, Programa de Gestão Urbana das Nações Unidas (UN/HABITAT), PGU, United Nations Human Settlements Programme, Rede Latinoamericana de Megacidades, Comissão de Huairou, Rede Mulher e Habitat, Rede Mundial de Artis-

tas em Aliança, Anistia Internacional, Coordenação SUD/ABONG (Eixo Urbano), Plataforma Interamericana de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais, Aliança Internacional dos Habitantes, Fórum de Autoridades Locais de Porto Alegre.

O processo desencadeado no Fórum Social Mundial, de construção da Carta Mundial do Direito à Cidade, tem o objetivo de disseminar a concepção do direito à cidade como um novo direito humano, com base numa plataforma de reforma urbana para ser implementada pelos países, visando a modificar a realidade urbana mundial mediante a construção de cidades justas, humanas, democráticas e sustentáveis. Tem também o objetivo do reconhecimento institucional do direito à cidade como um novo direito humano, nos organismos das Nações Unidas (como a Agência Habitat, PNUD, Comissão de Direitos Humanos), bem como nos organismos regionais (como a Organização dos Estados Americanos). Esta ação visa a influenciar as formas de governança das políticas globais, regionais e nacionais urbanas, de modo que sejam democráticas e revertam o quadro de desigualdade social nas cidades.

A partir de 2004, tanto no Fórum Social das Américas, na

cidade de Quito, como no Fórum Urbano Mundial, em Barcelona, a Carta Mundial do Direito à Cidade está sendo fruto de um processo de revisão, de modo a tratar de assuntos estratégicos para as cidades, como o tema da governança urbana democrática, da implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais dos habitantes das cidades, da adoção de uma economia mais justa e solidária, que promova o desenvolvimento humano de forma sustentável, dos compromissos a serem assumidos pelos diversos segmentos da comunidade internacional para o seu cumprimento, e as ações necessárias para o reconhecimento internacional do direito à cidade como um direito humano.

Com a crença e esperança de que Outra Cidade é Possível, o Fórum Social Mundial de 2005, em Porto Alegre, é um momento privilegiado para a continuidade do caminho que ainda precisa ser percorrido para a internacionalização do direito à cidade.

A seguir, apresentam-se alguns tópicos sobre a nova versão da Carta Mundial, para que um número maior de cidadãos do mundo se apropriem e sejam protagonistas desta jornada global, para fazermos um mundo no qual as pessoas vivam com dignidade e em paz.



Dos componentes da Carta Mundial do Direito à Cidade

A Carta Mundial do Direito à Cidade contém inicialmente a compreensão do direito à cidade; define o que é entendido como cidade e cidadãos da cidade. Em seguida, estabelece os princípios do direito à cidade. A Carta contém tópicos que tratam dos direitos relativos à gestão da cidade, dos direitos civis e políticas da cidade e dos direitos econômicos, sociais e culturais¹.

Na parte final da Carta, são estabelecidas as medidas de implementação e supervisão do direito à cidade e os compromissos para as redes e organizações sociais, governos nacionais e locais e organismos internacionais, para a sua implementação.

Da compreensão e dos princípios do Direito à Cidade, na Carta Mundial

O Direito à Cidade na Carta Mundial é compreendido como o direito ao usufruto equitativo das cidades, dentro dos princípios de sustentabilidade e justiça social. É compreendido como um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere a legitimidade de ação e de organização, com base nos seus usos e costumes, com o objetivo de alcançarem o pleno exercício do direito à um padrão de vida adequado. É um direito interligado e interdependente de todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente. De acordo com a carta, todas as pessoas devem ter o direito a uma cidade sem discriminação de gênero, idade, raça, etnia e orientação política e religiosa, preservando a memória e a identidade cultural.

A carta denomina cidade toda vila, aldeia, capital, localidade, subúrbio, município, povoado organizado institucionalmente como uma unidade local de governo de caráter municipal ou metropolitano, seja urbano, semi-rural ou rural. A cidade é compreendida como um espaço coletivo culturalmente rico e diversificado, que pertence a todos os seus habitantes. A Carta considera como cidadãos(ãs) todas as pessoas que habitam de forma permanente ou transitória as cidades.

A Carta estabelece os seguintes princípios do direito à cidade:

1. Gestão democrática da cidade
2. Função social da cidade
3. Função social da propriedade
4. Exercício pleno da cidadania
5. Igualdade, não discriminação
6. Proteção especial de grupos e pessoas vulneráveis
7. Compromisso social do setor privado
8. Impulso à economia solidária e a políticas impositivas e progressivas

¹ A nova versão da Carta Mundial do Direito a Cidade está disponível pela Internet, em www.forumreformaurbana.org.br, www.direitoacidade.org.br.

Dos elementos do Direito à Cidade

São considerados como direitos relativos à gestão da cidade, os seguintes: desenvolvimento urbano equitativo e sustentável, participação no orçamento da cidade, transparência na gestão da cidade e direito à informação pública. Pela Carta, para o desenvolvimento urbano equitativo e sustentável as cidades devem comprometer-se a regular e controlar o desenvolvimento urbano, mediante políticas territoriais que priorizem a produção de habitação de interesse social e o cumprimento da função social da propriedade pública e privada, em observância aos interesses sociais, culturais e ambientais coletivos, sobre os individuais. Para tanto, as cidades obrigam-se a adotar medidas de desenvolvimento urbano, em especial a reabilitação das habitações degradadas e marginais, promovendo uma cidade integrada e equitativa.

Sobre o direito de participação no orçamento da cidade, as cidades signatárias devem comprometer-se a garantir um sistema de participação direta, equitativa e deliberativa, na definição das políticas e orçamentos municipais, em canais institucionais, abertos a todos(as) os(as) cidadãos(ãs), das organizações comunitárias e dos conselhos e comissões setoriais e territoriais.

Sobre a transparência na gestão da cidade, as cidades, em acordo com o princípio da transparência, comprometem-se a organizar a estrutura administrativa, de modo tal que garanta a efetiva responsabilidade de seus governantes frente aos cidadãos(ãs), assim como a responsabilidade da administração municipal frente aos órgãos do governo, complementando a gestão democrática.

Referentes aos direitos civis e políticos, estão previstos o direito à participação política, à justiça e segurança pública e à convivência pacífica solidária e multicultural. Sobre o direito à participação política, as cidades devem garantir o direito a eleições livres e democráticas dos representantes locais, a realização de plebiscitos e iniciativas legislativas populares e o acesso equitativo aos debates e audiências públicas, sobre temas relativos ao direito à cidade.

Sobre o direito à justiça, as cidades obrigam-se a garantir o acesso ao serviço de justiça, estabelecendo políticas especiais em favor dos grupos mais empobrecidos da população, e fortalecendo os sistemas de defesa pública gratuita.

Sobre o direito à segurança pública e a convivência pacífica solidária e multicultural, as cidades comprometem-se a criar condições para a conveniência pacífica, o desenvolvimento coletivo e o exercício da solidariedade; para tanto, garantirão o pleno usufruto da cidade, respeitando a diversidade e preservando a memória e a identidade cultural de todos os cidadãos, sem discriminação.

A Carta trata dos Direitos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais das Cidades, que são os seguintes: acesso aos serviços públicos domiciliares e urbanos, transporte público e mobilidade urbana, moradia, educação, trabalho, cultura e lazer, saúde e meio ambiente.

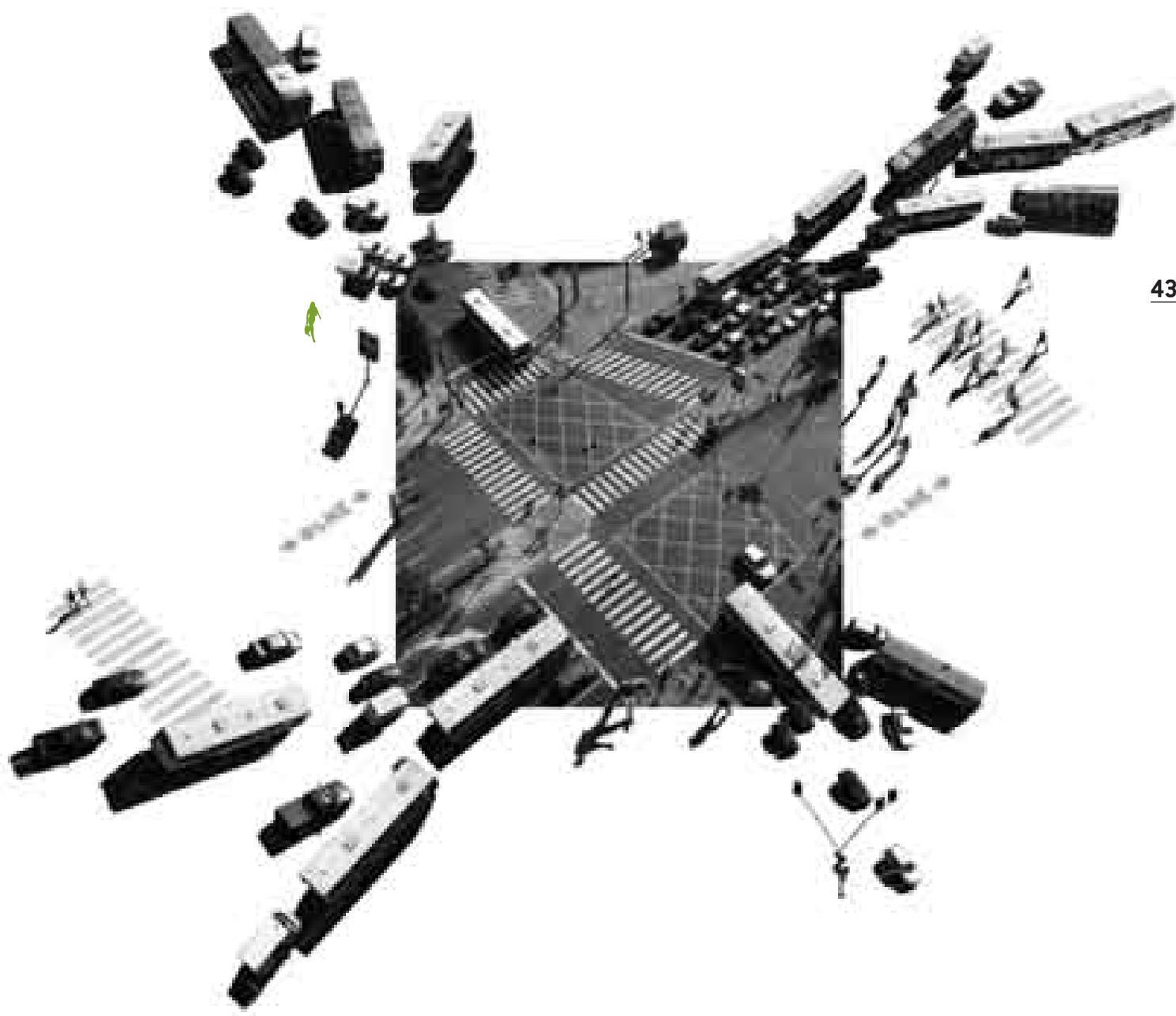
Estratégias para a implementação da Carta Mundial do Direito à Cidade

A Carta estabelece as medidas para a implementação do direito à cidade, tais como: utilizar o máximo de seus recursos disponíveis para cumprir as obrigações jurídicas estabelecidas nesta carta, proporcionar capacitação e educação em direitos humanos a todos os agentes públicos relacionados com a implementação do direito à cidade, estabelecimento de mecanismos de avaliação e monitoramento das políticas de desenvolvimento urbano e inclusão social.

A Carta estabelece as situações que configuram lesão ao direito à cidade referentes a ações e omissões, que resultem no impedimento, em recusa, em dificuldade e impossibilidade de realização dos direitos estabelecidos naquela Carta, como: participação política coletiva de habitantes e mulheres e grupos sociais na gestão da cidade; cumprimento das decisões e prioridades definidos nos processos participativos que integram a gestão da cidade; manuten-

ção das identidades culturais, formas de convivência pacífica, produção de habitação social.

Por fim, estabelecem-se os compromissos para a implementação da Carta. Para as redes e organizações sociais, é estabelecida a construção de plataformas de exigibilidade do direito à cidade, para documentar e disseminar experiências nacionais e locais que apontem para a construção deste direito. Os Governos Nacionais e Locais devem ter como compromissos elaborar e promover marcos institucionais que consagrem o direito à cidade e construir plataformas associativas, com ampla participação da sociedade civil, para promover o desenvolvimento sustentável nas cidades. Os organismos internacionais devem empreender todos os esforços para sensibilizar, estimular e apoiar os governos para assumirem os compromissos da Carta, e monitorar e promover a aplicação dos pactos de direitos humanos e outros instrumentos internacionais que contribuam na construção do direito à cidade.



Experiências Inovadoras

para uma nova governança democrática

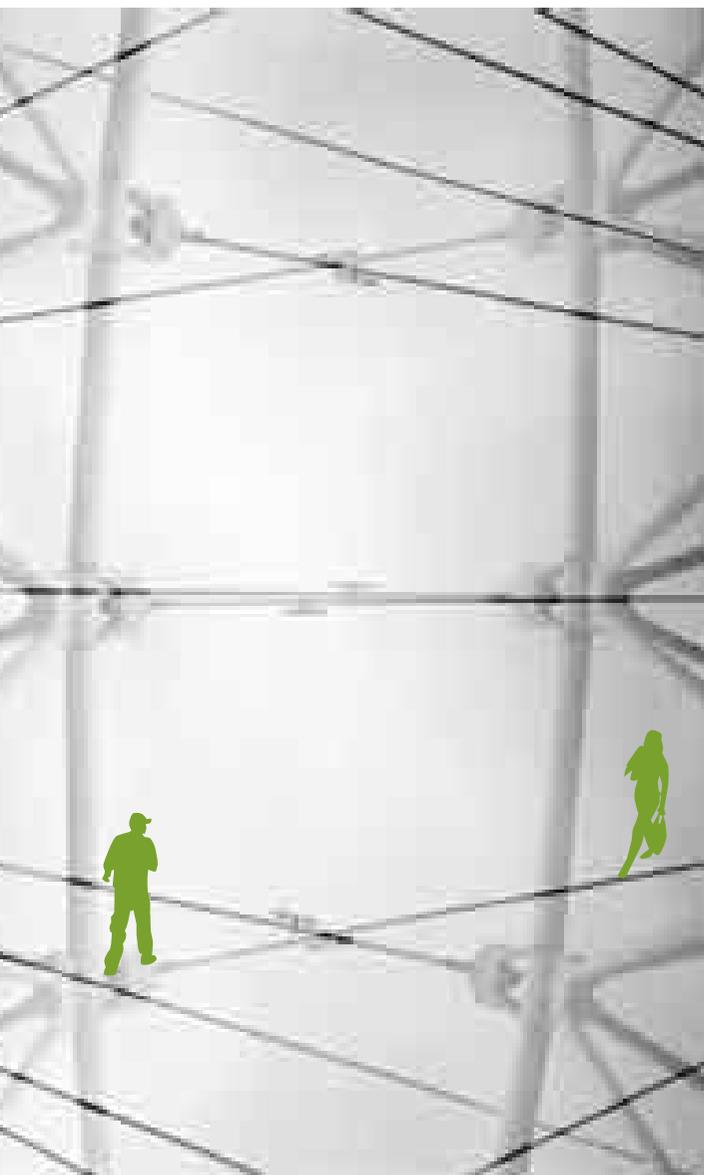


Silvio Caccia Bava

coordenador geral do Instituto Pólis

Veronika Paulics

jornalista e pesquisadora do Instituto Pólis



“Toda relação do homem com a natureza é portadora e produtora de técnicas que se foram enriquecendo, diversificando, e avolumando ao longo do tempo... As técnicas oferecem respostas à vontade de evolução dos homens e, definidas pelas possibilidades que criam, são a marca de cada período da história” (SANTOS, 2000, p.62).

O período da história que vivemos é comandado pelo capital financeiro e pelas grandes corporações transnacionais. São estes atores que dão o sentido ao que Milton Santos identifica como a “vontade de evolução dos homens”. Nunca, antes, o poder se concentrou em tão poucas e poderosas mãos. Esse poder transforma tudo em mercadoria: impõe a lógica do mercado como a lógica de organização da sociedade e das relações sociais, enaltecendo a competição, o individualismo, a lei do mais forte.

As técnicas e metodologias utilizadas por este modelo de desenvolvimento submetem as sociedades – e seus cidadãos e cidadãs – a uma perversa combinação de aceleração do processo de acumulação de capital com aumento do desemprego, da pobreza, da desigualdade, da exclusão social, e de exploração e degradação sem limites dos recursos ambientais.

Ainda que seja hegemônico, este não é um poder absoluto. Ele engendra também o seu contrário: práticas de resistência, movimentos sociais e políticos que, tendo por referência uma outra “vontade de evolução dos homens”, pressionam para reverter este quadro, colocar a economia a serviço da sociedade, e construir alternativas de desenvolvimento e de organização social fundadas na solidariedade, na distribuição da riqueza e da renda, na busca da equidade, no respeito aos direitos humanos, na preservação ecológica, na justiça social.

São movimentos sociais que recentemente adquirem uma escala global, identificam-se como “altermundialistas”, afirmam que um outro mundo é possível, lançam as bases para a construção de novos paradigmas, criam novas técnicas e metodologias para realizar seus objetivos. Como todo movimento contra-hegemônico, possuem um sentido “de baixo para cima”, da sociedade para a esfera da política, do local para o nacional e o global.

Com as mudanças nas tecnologias da informação e da comu-

nicação, as distâncias se encurtam horizontalmente na sociedade, com a conformação de redes e fóruns que elaboram e debatem os novos paradigmas; e se encurtam também nas relações entre local, nacional e global. Estas novas possibilidades de comunicação e articulação dão às novas técnicas e metodologias participativas, orientadas para a inclusão social, um potencial transformador que também não estava dado em períodos históricos anteriores.

O pensamento hegemônico promove um contínuo esforço para absorver e colocar a seu serviço a capacidade transformadora destas experiências inovadoras. Seu objetivo é ressignificá-las, enquadrando-as em seus próprios paradigmas. Um dos mecanismos para tanto é desterritorializar as ações, ignorar seus protagonistas, negar que aí estão se construindo novas relações sociais que desenvolvem técnicas e metodologias próprias, como recusa ao modelo de desenvolvimento dominante (CACCIA BAVA, 2003).

Tomando-se, por exemplo, o propósito manifesto do combate à desigualdade e à pobreza, e verificando que estes objetivos são contraditórios com o modelo de desenvolvimento vigente, o pensamento hegemônico busca, no esforço de reconversão do significado das inovações, o enfoque de amenização e redução dos problemas, redesenhando as políticas para políticas de caráter focalizado e compensatório. O propósito de erradicação da pobreza e da desigualdade é abandonado.

Para operar esta reconversão ideológica das propostas de inclusão social, as técnicas e metodologias inovadoras passam a ser tratadas como coisas, e não como novas relações sociais; passam a ter um valor em si, assegurando-se sua replicabilidade, e também a sua inoperância enquanto instrumentos de transformação social.

Já no campo da elaboração de novos paradigmas, as experiências inovadoras são vistas como inspiradoras de novas iniciativas, da criação de novas formas de organização social que prefigurem e ofereçam novos instrumentos para o desenho de uma nova sociedade. Este enfoque da disseminação das experiências inovadoras favorece a emergência na cena pública de novos atores, que reelaboram as iniciativas-referência e, a partir delas, criam novas relações sociais ao se efetivarem em novos contextos específicos e territórios determinados.

A noção de disseminação das experiências é também, nes-

te contexto, um conceito em disputa. No campo hegemônico, o conceito de disseminação busca a replicabilidade das experiências inovadoras sob a forma de “caixas-pretas”, ou seja, destacando-as dos processos sociais que as geraram, esterilizando, assim, sua capacidade transformadora.

É neste registro que podemos identificar e valorizar o sentido maior atribuído aos esforços de elaboração teórica e prática sobre uma multiplicidade de experiências e iniciativas.

Nova institucionalidade

Se bem é verdade que as experiências inovadoras nascem “de baixo para cima”, também é verdade que, para que elas se multipliquem, são necessários esforços para a construção de ambientes institucionais favoráveis, isto é, novas leis, novas linhas de financiamento, enfim, novos arcabouços institucionais, que envolvem o governo local e as demais instâncias políticas de nossa Federação.

O modelo do Estado de Bem-Estar Social, construído nos países do Norte durante a segunda metade do século passado, e sustentado como projeto político pela social-democracia, não corresponde mais às condições históricas do presente. O que se busca, no campo da defesa da cidadania e da democracia, são novas relações Estado-sociedade civil, nas quais o Estado exerça um papel regulador que controle a voracidade dos agentes do mercado e crie as condições para um maior protagonismo de atores coletivos da sociedade civil comprometidos com a construção da inclusão social.

A disputa de significados quanto aos conceitos em uso requer uma maior precisão: não se trata da terceirização das políticas públicas, que nossa Constituição atribui como responsabilidade ao Estado. Trata-se de enfrentar um arcabouço de leis, políticas de financiamento público e requerimentos de acesso que reafirmam privilégios e favorecem apenas as grandes empresas. E para abrir campo para que as experiências inovadoras ganhem escala, também é necessário desenvolver novas técnicas e metodologias.

O Sistema Único de Saúde (SUS) do Brasil, por exemplo, é considerado um dos mais avançados modelos de gestão de uma política pública de saúde em todo o mundo. Sua eficácia se deve, em grande parte, ao desenvolvimento de uma metodologia de controle social que se sustenta na participação popular. Com uma estrutura de gestão federal, estadual e municipal, organizada a partir de Conselhos de Gestão paritários e deliberativos, nas quais metade dos



conselheiros é composta por cidadãos e cidadãs eleitos pela comunidade; com a realização de Conferências municipais, estaduais e federal que avaliam e propõem mudanças na política; este modelo, que desenvolveu técnicas e metodologias próprias, não só é consagrado em todo o mundo, como serve hoje de referência para organizar também as políticas públicas de Assistência Social e de Defesa dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes.

Exemplos como este, atestam as potencialidades de uma nova institucionalidade construída para favorecer a inclusão social e ressaltam a importância da atuação do Estado na formulação de novas políticas públicas que abram essas oportunidades. Mas também identificam que os principais agentes de transformação social, que impulsionam estas iniciativas e asseguram seu sucesso, são os atores coletivos, os movimentos sociais, as associações e entidades que, ao viabilizar a participação cidadã nestes processos, abrem espaços onde se podem disputar significados novos, de transformação social e de construção de novos paradigmas de desenvolvimento, para as políticas públicas.

As experiências inovadoras, vistas no seu conjunto, podem configurar contra-tendências, no sentido de buscar barrar o processo de concentração e mesmo de revertê-lo; trazem a marca das políticas de distribuição de riqueza e renda e de universalização de direitos; podem, inclusive, colocar como prioridade na agenda nacional o redesenho

do pacto federativo em favor da descentralização e da democratização das políticas públicas.

Elas se nutrem da mobilização de forças endógenas à sociedade local, buscam criar uma nova relação da sociedade com a política, trabalham o tema do desenvolvimento local numa perspectiva de acolher uma maior influência efetiva e cotidiana dos cidadãos. Muitas destas iniciativas pautam-se pelos princípios da solidariedade e pelas práticas de cooperação fundadas na idéia da criação de espaços públicos de novo tipo.

Novamente Milton Santos nos oferece uma referência importante para esta discussão acerca das possibilidades do desenvolvimento local. E apresenta um enfoque que introduz como fator decisivo o reconhecimento das particularidades de cada território, dos grupos sociais que aí vivem e trabalham, das iniciativas de negociação que, reconhecendo a pluralidade de interesses e os conflitos presentes, apontem para novas construções do que se entende por interesse comum, por interesse público (SANTOS, 2000, p.110).

As pesquisas realizadas pelo Instituto Pólis sobre o tema do desenvolvimento local, a análise das experiências estudadas, permitem salientar, em concordância com a análise de Milton Santos, a importância da estrutura social local para sustentar as iniciativas de desenvolvimento local. Segundo estas pesquisas, “o histórico de participação político-social das comunidades envolvidas e seu grau de

organização e envolvimento com as iniciativas parecem constituir fatores preponderantes para o êxito” (FRANÇA et al., 2002).

O desafio maior é que ainda não existe uma experiência histórica que nos diga como sair de um modelo que se pauta pela lógica dos “agentes do mercado” e criar um desenvolvimento sustentável. Tampouco está claro quais serão os atores protagonistas destas mudanças.

As experiências, em si, vistas de maneira isolada, cada qual, não nos contam nada acerca do seu significado transformador. A busca de novos paradigmas, a busca da passagem da experiência inovadora para a formulação de novas políticas públicas, requer um trabalho de pesquisa que permita sistematizar, analisar, debater e difundir o que nos ensinam estas experiências em seu conjunto, especialmente no que se refere aos atores presentes no processo e o desenho que a experiência, ao se disseminar, assume em cada território, como resultado da disputa de interesses em conflito.

Há mais de dez anos o Instituto Pólis vem sistematizando experiências inovadoras em gestão local. Estas experiências constituem um banco de dados com mais de 220 textos disponíveis em diversos formatos (<http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas>). Estas experiências – e as de outros bancos de dados existentes – têm sido uma referência para todos aqueles que se propõem a democratizar a gestão pública e a garantir direitos para os cidadãos e cidadãs de sua localidade. Elas têm sido utilizadas de muitas maneiras: para o fortalecimento da capacidade de negociação dos atores coletivos que se organizam na defesa de direitos, para gestores municipais comprometidos com a democratização da sociedade e do governo. A seguir apresentamos algumas das experiências.

Referências bibliográficas

CACCIA BAVA, S. “A produção da agenda social mundial – uma discussão sobre contextos e conceitos”. In: *Mitos e Realidades sobre Inclusão Social, Participação Cidadã e Desenvolvimento Local*. PGU-AL. Também disponível no sítio www.polis.org.br, jan. 2003.

CACCIA BAVA, S.; PAULICS, V. e SPINK, P. (org.). *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Instituto Pólis/Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002.

FRANÇA, C.; SILVA, I. e VAZ, J. C. (org). *Aspectos econômicos de experiências de desenvolvimento local*. São Paulo: Pólis, 2002. (Revista Pólis, 40).

PAULICS, V. *Disseminação de inovações em gestão local*. Las Vegas, Nevada: XXV Congress of Latin American Studies Association, 2004.

SANTOS, M. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. São Paulo: Ed. Record, 3ª edição, 2000.